

Vergaderjaar 2010–2011

32 806

Wijziging van de Gaswet (uitvoering van een verordening op het gebied van leveringszekerheid gas)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering in de Gaswet van verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering en houdende intrekking van richtlijn 2004/67/EG van de Raad (PbEU 2010, L 295, hierna: de verordening).¹ De verordening beoogt de leveringszekerheid van aardgas in de Europese Unie en haar lidstaten te versterken en vervangt richtlijn 2004/67/EG van de Raad van 26 april 2004 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening (PbEU 2004, L 127). Die richtlijn is versneld geëvalueerd naar aanleiding van de gascrisis in januari 2009 toen de gaslevering vanuit Rusland via de Oekraïne naar de Europese Unie tot stilstand kwam. Met name een aantal Oost-Europese lidstaten kreeg toen te maken met een ernstig tekort aan gas. Vanwege beperkingen in het gastransportnet bleek het voor deze lidstaten niet mogelijk om gas uit andere delen van de Europese Unie te betrekken (waaronder uit Noordwest-Europa), terwijl daar wel gas aanwezig was.

Het doel van de verordening is dan ook de veiligstelling van de gaslevering te versterken. De verordening introduceert hiertoe maatregelen om ervoor te zorgen dat alle lidstaten en partijen op de gasmarkt van tevoren actie nemen om potentiële verstoringen van de gaslevering te voorkomen en mocht toch een verstoring optreden, de gevolgen daarvan zo goed mogelijk te ondervangen. Betere samenwerking en afstemming tussen de lidstaten speelt daarbij een belangrijke rol, naast het meer robuust maken van de nationale gassystemen voor het (tijdelijk) geheel of gedeeltelijk uitvallen van de gastoevoer. Uitgangspunt van de verordening is dat eerst en vooral marktpartijen aan zet zijn en hen de ruimte moet worden geboden om een verstoring in de gastoevoer te ondervangen. Pas als zij hiertoe niet in staat blijken, zijn de lidstaten op nationaal en regionaal niveau aan zet. Mocht ook nationale of regionale actie geen soelaas bieden, dan kan gebruik worden gemaakt van mechanismen op het niveau van de Europese Unie om tot een oplossing te komen.

¹ Verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering en houdende intrekking van Richtlijn 2004/67/EG van de Raad (PbEU 2010, L 295). Ingevolge artikel 17 van de verordening treedt de verordening op de twintigste dag na publicatie in werking en zijn de artikelen 6, achtste lid, 10, vierde lid, eerste zin, en zevende lid, onderdeel c, en artikel 11, vijfde lid, onderdeel c, van toepassing met ingang van 3 maart 2011. Een transponeringstabel is opgenomen in deel II van deze memorie van toelichting.

Hoewel Europese verordeningen rechtstreekse werking hebben, bevat deze verordening een paar elementen die het noodzakelijk maken de Gaswet op enkele punten aan te passen. Hierbij kan met name worden gedacht aan het aanwijzen van een nationale bevoegde instantie voor gasleveringszekerheid en het regelen van toezicht op de naleving en handhaving van de verordening. De voorgestelde wijzigingen van de Gaswet in dit wetsvoorstel voorzien in de volledige uitvoering van de verordening in de zin van regelgeving.

In de volgende paragraaf worden de hoofdlijnen van de verordening kort toegelicht. In paragraaf 3 wordt het huidige juridische kader rond leveringszekerheid in Nederland beknopt behandeld. Vervolgens wordt in paragraaf 4 ingegaan op de belangrijkste materiële onderdelen van de verordening, met name die punten waarvoor nationale uitvoering nodig is, en op de beleidsruimte die de verordening daarbij biedt. Hierbij wordt in het bijzonder ingegaan op de wijziging van de Gaswet die met dit wetsvoorstel wordt beoogd.

2. Hoofdlijnen verordening

Het belangrijkste doel van de verordening is het voorkomen dat zogenoemde beschermde afnemers met de nadelige gevolgen van een verstoring in de gaslevering worden geconfronteerd. Huishoudens vallen in ieder geval onder het begrip van beschermde afnemers (artikel 2, eerste lid, van de verordening). Daarnaast staat het de lidstaten vrij om de beschermde groep uit te breiden naar kleine en middelgrote ondernemingen, (niet nader omschreven) essentiële sociale diensten en stadsverwarmingsinstallaties voor zover deze verwarming leveren aan huishoudens en deze installaties niet kunnen omschakelen op een andere brandstof.

Om de uitvoering van de verordening te waarborgen dient elke lidstaat een instantie aan te wijzen die kortweg voor de gasleveringszekerheid verantwoordelijk is (artikel 3, tweede lid, van de verordening). Deze zogenoemde bevoegde instantie is onder meer belast met het (laten) opstellen van de in de verordening voorgeschreven risico-evaluaties, preventieve actieplannen en noodplannen. Tevens heeft de bevoegde instantie de taak om daarbij de aardgasbedrijven en relevante (industriële) organisaties te raadplegen en te zorgen voor afstemming met aangrenzende lidstaten en met de Europese Commissie.

Om het mogelijk te maken een onderbreking in de gasaanvoer te ondervangen, stelt de verordening minimumeisen aan de gasinfrastructuur van de lidstaten (artikel 6 van de verordening). De infrastructuur van elke lidstaat zal in staat moeten zijn om de uitval van zijn grootste afzonderlijke gasinfrastructuur te kunnen opvangen (de zogenaamde N-1 indicator), ook gedurende een dag van uitzonderlijk hoge gasvraag. Bij de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur kan het gaan om een productiefaciliteit, LNG-terminal, gasopslag of pijpleiding waarmee gas wordt geïmporteerd. Daarnaast worden de transmissiesysteembeheerders verplicht om ervoor te zorgen dat op alle grensoverschrijdende verbindingen gas in twee richtingen kan stromen (de zogenaamde fysieke reverse flow), tenzij de betreffende verbinding een aansluiting op een distributienet, productie- of LNG-faciliteit betreft of tenzij een transmissiesysteembeheerder hiervoor een vrijstelling is verleend door de daartoe bevoegde instantie in de betreffende lidstaat. Het voorstel tot het installeren van reverse flow dan wel het verzoek tot vrijstelling dient door de bevoegde instantie te worden afgestemd met de lidstaat die van de reverse flow zou kunnen profiteren en met de Europese Commissie (artikel 7 van de verordening). Het is overigens vooral deze reverse flow

verplichting die een direct gevolg is van de in paragraaf 1 genoemde gascrisis van januari 2009.

Naast eisen aan de gasinfrastructuur kent de verordening ook een minimumleveringsnorm, die erop gericht is de gaslevering aan beschermde afnemers te waarborgen in periodes van extreme temperaturen, een uitzonderlijk hoge vraag naar gas en het uitvallen van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur (artikel 8 van de verordening). Het is aan de bevoegde instantie om te bepalen welke aardgasbedrijven hiertoe maatregelen moeten nemen. Daarnaast staat het lidstaten vrij om een verhoogde leveringsnorm aan aardgasbedrijven op te leggen onder de voorwaarde dat deze de werking van de interne markt niet onnodig schaadt en geen negatieve gevolgen heeft voor de gaslevering aan beschermde afnemers in andere lidstaten.

Verder schrijft de verordening het opstellen van risico-evaluaties, preventieve actieplannen en noodplannen voor (artikelen 4, 5, 9 en 10 van de verordening). Dit moet tenminste op nationaal niveau gebeuren en in aanvulling daarop kunnen ook evaluaties en plannen op regionaal niveau worden gemaakt. De risico-evaluatie bevat, onder gebruikmaking van de eisen aan de infrastructuur en de leveringsnorm, een waardering van de risico's voor de gasleveringszekerheid. Daarbij dient rekening te worden gehouden met nationale en regionale omstandigheden, zoals de omvang van de gasmarkt en de configuratie van het transportnet. Tevens dienen verscheidene scenario's van uitzonderlijk hoge gasvraag of verstoring van de levering te worden doorlopen. Aardgasbedrijven en andere betrokkenen dienen met de bevoegde instantie samen te werken en deze desgevraagd alle informatie te verschaffen die nodig is voor de risico-evaluatie. Het preventieve actieplan bevat vervolgens de maatregelen die nodig zijn om de risico's te beperken die zijn geïdentificeerd in de risico-evaluatie. Het noodplan geeft in aanvulling daarop aan welke maatregelen worden ingezet om de gevolgen van een verstoring van de gaslevering te beperken of weg te nemen. Uitgangspunt bij het noodplan zijn de drie crisisniveaus die in de verordening worden gedefinieerd, te weten het niveau van vroegtijdige waarschuwing, het alarmniveau en het noodsituatieniveau. Dit laatste niveau is het meest kritieke niveau, waarin ook niet op de markt gebaseerde maatregelen mogen worden genomen om de gaslevering aan beschermde afnemers in stand te houden. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn gedwongen gebruik van voorraden van alternatieve brandstoffen en gedwongen afschakeling van bedrijven (bijlage III van de verordening). De risico-evaluatie en de plannen worden in beginsel om de twee jaar geactualiseerd.

Indien de bevoegde instantie van een lidstaat besluit om de noodsituatie af te kondigen, dient zij de vooraf omschreven maatregelen uit het noodplan te volgen en de Europese Commissie te informeren (artikel 10 van de verordening). Tevens dient de betreffende bevoegde instantie ervoor te zorgen dat er geen maatregelen worden genomen die de gasstromen binnen de interne markt onnodig beperken of de gasleveringssituatie elders in gevaar brengen. De Commissie verifieert of de afkondiging gerechtvaardigd is en of de genomen maatregelen in lijn zijn met het noodplan en geen onevenredige belasting veroorzaken voor aardgasbedrijven.

Op verzoek van de bevoegde instantie in kwestie kan de Europese Commissie een noodsituatie afkondigen op regionaal niveau of op het niveau van de Unie (artikel 11 van de verordening). De Raad wordt van dit door de Commissie nader te motiveren besluit in kennis gesteld. Tevens roept de Commissie dan de Groep coördinatie gas bijeen, welke bestaat uit vertegenwoordigers van onder meer de lidstaten (artikel 12 van de

verordening). De Europese Commissie verzekert de uitwisseling van informatie, waarborgt de samenhang en effectiviteit van acties ondernomen op de verschillende niveaus en coördineert acties ten opzichte van derde landen. Ook hier geldt dat er op moet worden toegezien dat er geen maatregelen worden genomen die de gasstromen binnen de interne markt onnodig beperken of de gasleveringssituatie elders in gevaar brengen. Als de Commissie ten tijde van een nationale, regionale of Unie-noodsituatie van mening is dat dergelijke maatregelen toch worden genomen, zal zij de bevoegde instantie in kwestie verzoeken deze maatregelen te wijzigen of in te trekken. Indien de bevoegde instantie uiteindelijk geen gehoor aan dit verzoek geeft, moet zij de redenen daarvoor bekendmaken. In dit verband zij overigens benadrukt dat de verordening de soevereiniteit van lidstaten over hun bodemschatten (zoals gewaarborgd in artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) niet aantast.

Ingeval de Europese Commissie van mening is dat de redenen voor het bestaan van een noodsituatie op regionaal niveau dan wel op het niveau van de Unie niet langer aanwezig zijn, zal zij het einde van de noodsituatie afkondigen en daarvan de Raad gemotiveerd in kennis stellen.

3. Leveringszekerheid in Nederland

Nederland neemt als grote gasproducent en enige grote netto-exporteur van gas een aparte positie in binnen de Europese Unie. Dit betekent dat de Nederlandse situatie betreffende de leveringszekerheid van gas fundamenteel anders is dan die van andere landen, omdat Nederland voor zijn gaslevering momenteel niet of nauwelijks afhankelijk is van andere landen. Naar verwachting zal de omslag voor Nederland van netto-gasexporteur naar netto-gasimporteur eerst rond 2025 plaatsvinden.

Niettegenstaande de huidige positie als netto-gasexporteur wordt binnen Nederland terdege aandacht besteed aan vraagstukken van gasleveringszekerheid. In artikel 10a, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet is in dit kader bepaald dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet tot taak heeft voorzieningen te treffen in verband met de leveringszekerheid. Dit is nader uitgewerkt in het Besluit leveringszekerheid Gaswet, waarin onder meer is bepaald dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de verantwoordelijkheid heeft om het volume en de capaciteit te reserveren voor de extra gasvraag van kleinverbruikers tijdens extreem koude dagen. Hiervan is sprake wanneer de effectieve etmaaltemperatuur lager dan min 9 graden Celsius wordt. Deze voorzieningen die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet treft, stellen de vergunninghouders voor de levering van gas aan kleinverbruikers in staat een complete levering tot en met min 17 graden Celsius voor kleinverbruikers te verzorgen, dit conform de uitgangspunten en vereisten van de leveringsvergunning. De norm van min 17 graden Celsius is een extreme situatie die zich eens in de 50 jaar voordoet.

Ook relevant voor de leveringszekerheid is artikel 35a van de Gaswet, waarin is bepaald dat netbeheerders (zowel de landelijke als de regionale) een registratie dienen bij te houden van kwaliteitsindicatoren betreffende het transport van gas. Deze bepaling is nader uitgewerkt in de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. Ook geeft deze regeling invulling aan artikel 8 van de Gaswet, dat bepaalt dat netbeheerders elke twee jaar een zogenoemd kwaliteits- en capaciteitsdocument dienen op te stellen. In dit document wordt onder meer ingegaan op de capaciteitsbehoefte, de vastgestelde risico's voor het in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst en de voorgenomen investeringen. Het document

moet worden ingediend bij de raad van bestuur van de Nederlandse mededingingsautoriteit (hierna: de NMa).

Tot slot kan in het kader van de leveringszekerheid worden gewezen op het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers. Artikel 45, eerste lid, van de Gaswet bepaalt dat een vergunning tot het leveren van gas aan kleinverbruikers alleen wordt verleend als de aanvrager aantoonbaar dat hij beschikt over de benodigde organisatorische, financiële en technische kwaliteiten voor een goede uitvoering van zijn taak en redelijkerwijs in staat kan worden geacht de betreffende in de Gaswet opgenomen verplichtingen na te komen. Het voornoemde besluit geeft vervolgens invulling aan onder meer artikel 45, tweede lid, van de Gaswet, dat stelt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud van en de procedure voor aanvraag van een vergunning en de criteria van artikel 45, eerste lid, van de Gaswet.

4. Uitvoering verordening

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de belangrijkste materiële onderdelen van de verordening, met name die die nopen tot uitvoering in de zin van regelgeving, en op de beleidsruimte die de verordening daarbij biedt. Hierbij kan nogmaals worden genoemd dat dit wetsontwerp uitsluitend voorstellen tot wijziging van de Gaswet bevat en dat met deze wijzigingen in de volledige uitvoering van de verordening in de zin van regelgeving wordt voorzien.

4.1 Beschermde afnemers

De verordening heeft tot doel het voorkomen dat zogenoemde beschermde afnemers met de nadelige gevolgen van een verstoring in de gaslevering worden geconfronteerd. Wie onder het begrip van beschermde afnemers van artikel 2, eerste lid, van de verordening vallen, is uiteengezet aan het begin van paragraaf 2 van deze toelichting. Terwijl de verordening zich concentreert op beschermde afnemers, richt het huidige Nederlandse kader inzake gasleveringszekerheid zich vooral op de bescherming van zogenoemde kleinverbruikers. Het begrip kleinverbruikers omvat alle afnemers van gas die beschikken over een aansluiting op een net met een totale maximale doorlaatwaarde van 40 m³ per uur (artikel 43, eerste lid, van de Gaswet). Onder dit begrip vallen in ieder geval alle huishoudelijke afnemers, hetgeen in lijn is met de verordening. Daarnaast omvat het begrip kleinverbruikers ook een aanzienlijk deel van het midden- en kleinbedrijf dat is aangesloten op het lagedruk net, alsmede organisaties en instellingen die onderdeel uitmaken van essentiële sociale diensten zoals kinderopvang en onderwijs. Hoewel het begrip beschermde afnemers in de verordening verschilt van het begrip kleinverbruikers in de Nederlandse energieregelgeving, wordt hiermee in dit kader materieel wel hetzelfde resultaat bereikt. De verordening geeft dan ook geen aanleiding om het begrip kleinverbruikers aan te passen of de Gaswet op dit punt anderszins te wijzigen. Voorgesteld wordt om de bijzondere bescherming van kleinverbruikers ingevolge de Gaswet niet uit te breiden naar zogenaamde grootverbruikers, voor zover zij onder de groep van beschermde afnemers zouden vallen. Grootverbruikers kunnen en mogen immers zelfstandig handelen op de gasmarkt en hebben daarmee voldoende mogelijkheden om hun eigen portefeuille samen te stellen teneinde hun eigen leveringszekerheid te borgen. Dit geldt ook voor stadsverwarmingsinstallaties die leveren aan kleinverbruikers en uitsluitend gebruik kunnen maken van gas voor het opwekken van warmte. Bovendien is nemen van maatregelen voor levering onder extreem koude omstandigheden minder van belang voor warmtelevering dan voor gaslevering, omdat warmte tijdelijk opgeslagen

kan worden in leidingen en gasbuffers. De pieken in de directe gasvraag van huishoudens vallen daardoor niet noodzakelijkerwijs samen met de pieken in de gasvraag voor stadsverwarming.

4.2 Bevoegde instantie

Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de verordening dient elke lidstaat een bevoegde instantie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het waarborgen van de uitvoering van de in de verordening genoemde maatregelen. Voorgesteld wordt om hiervoor in Nederland de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: de minister) aan te wijzen (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel). De redenen hiervoor liggen in de grote maatschappelijke en economische gevolgen die zijn verbonden aan een verstoring van de gaslevering en de mogelijk grote (geo-)politieke consequenties als derde landen bij de verstoring zijn betrokken. Het wetsvoorstel maakt het daarbij mogelijk om bepaalde werkzaamheden in lijn met artikel 2, tweede lid, van de verordening te laten uitvoeren door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel). Deze netbeheerder speelt immers ook thans reeds een centrale rol bij het onderkennen en onderkennen van mogelijke verstoringen in de gaslevering. Daarbij zij benadrukt dat de minister uitsluitend ondersteunende werkzaamheden in het kader van de verordening aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet kan opdragen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verordening, waaronder het vaststellen van risico-evaluaties en plannen, ligt bij de minister als bevoegde instantie. Naar verwachting zal de netbeheerder van het landelijk gastransportnet met name een rol spelen bij (het verwerken van informatie voor) het opstellen van de risico-evaluaties, preventieve actieplannen en noodplannen. Om dat mogelijk te maken, regelt het wetsvoorstel (artikel I, onderdeel D) dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet gebruik mag maken van de informatie die de minister als bevoegde instantie en als uitvloeisel van onder meer artikel 9, derde lid, van de verordening, ontvangt van aardgasbedrijven, afnemers van gas en andere relevante partijen, dan wel deze informatie zelf mag opvragen bij deze partijen indien de minister hem uitvoeringstaken in het kader van de verordening heeft opgedragen. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet mag deze informatie uitsluitend gebruiken voor deze uitvoeringswerkzaamheden die hij in het kader van de verordening verricht. Ingevolge artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel kan ook de NMa beschikken over voornoemde informatie, voor zover dit nodig is voor de uitvoering van taken op grond van de verordening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de taak van artikel 6, achtste lid, van de verordening.

De informatie die aardgasbedrijven, afnemers van gas en andere relevante partijen ten behoeve van de uitvoering van de verordening dienen te verstrekken, zal naar verwachting grotendeels bedrijfs- of fabricagegegevens betreffen die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Deze informatie mag dan niet te worden verstrekt aan een ieder die daarom op grond van de Wet openbaarheid van bestuur verzoekt (artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wet openbaarheid van bestuur).

Artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel legt vast dat de kosten die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet maakt om de aan hem opgedragen werkzaamheden uit te kunnen voeren, deel uitmaken van het gastransporttarief. Hiertoe dient deze netbeheerder een voorstel aan de NMa te doen in lijn met artikel 82, derde lid, van de Gaswet.

4.3 Gasinfrastructuur

Voor wat betreft de minimumeisen die de verordening aan de gasinfrastructuur stelt (zie paragraaf 2 van deze toelichting), kan allereerst worden opgemerkt dat de Nederlandse gasinfrastructuur tot de meest robuuste en uitgebreide van de Europese Unie behoort. Aanpassing van de infrastructuur op de korte of middellange termijn om te voldoen aan de eisen die de verordening stelt, is voornamelijk dan ook niet nodig. Dit beeld wordt bevestigd door de eerste N-1 berekening die door de Europese Commissie is uitgevoerd, waaruit blijkt dat Nederland in ruime mate voldoet aan de minimumeisen die worden gesteld aan de gasinfrastructuur. Deze berekening resulteert voor Nederland in een percentage dat boven de 150 ligt, waar 100 de minimum eis is (zie «Commission Staff Working Document, Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Directive 2004/67/EC – Impact Assessment» van 16 juli 2009, SEC(2009) 979 final).

Het installeren van fysieke reverse flow op alle grensoverschrijdende interconnecties is een taak die met artikel 6, vijfde lid, van de verordening expliciet wordt neergelegd bij de transmissiesysteembeheerders. Het nieuw voorgestelde artikel 52ab, derde lid, van de Gaswet (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel) regelt dat de voorstellen en verzoeken tot vrijstelling van de reverse flow verplichting die de transmissiesysteembeheerders in dit kader doen, dienen te worden ingediend bij de bevoegde instantie. De redenen voor dit voorstel liggen in de afstemming die hierover nodig is op regionaal niveau en met de Europese Commissie en de wens om de internationale aspecten die zijn verbonden aan de verordening zoveel mogelijk in één hand te leggen.

4.4 Minimumleveringsnorm

Voor implementatie van de minimumleveringsnorm van artikel 8, eerste lid, van de verordening is aanpassing van de Gaswet niet noodzakelijk. Ook is aanpassing van het Besluit leveringszekerheid Gaswet niet nodig, aangezien de daarin opgenomen normen de minimumleveringsnorm te boven gaan. Zo is de Nederlandse norm gerelateerd aan een situatie die zich eens in de 50 jaar voordoet, terwijl de minimumleveringsnorm uit de verordening spreekt over eens in de 20 jaar. Daarnaast beperkt de minimumleveringsnorm zich wat betreft extreme temperaturen tot een zeven dagen durende piekperiode, waar de Nederlandse norm een dergelijke begrenzing niet kent. Verder spreekt de minimumleveringsnorm over een 30 dagen durende periode van uitzonderlijke hoge gasvraag. Dit wordt enerzijds ondervangen met de Nederlandse norm die immers zoals gezegd geen begrenzing kent en anderzijds door de standardeisen die aan leveranciers aan kleinverbruikers worden gesteld. Tot slot spreekt de minimumleveringsnorm over een dertig dagen durende periode in het geval van het uitvallen van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden. Gezien de ruime mate waarin thans wordt voldaan aan de minimumeisen die worden gesteld aan de gasinfrastructuur, wordt ook aan dit deel van de leveringsnorm voldaan. Daarnaast wordt dit in Nederland ondervangen met de standardeisen die aan leveranciers aan kleinverbruikers worden gesteld. Gezien met name het belang van gas voor de verwarming van huishoudens wordt het niet wenselijk geacht om de Nederlandse leveringsnorm vooruitlopend op de risico-evaluatie, zoals genoemd in artikel 8, tweede lid, van de verordening, neerwaarts bij te stellen en daarmee de bescherming van huishoudens af te zwakken. Opgemerkt zij dat materieel aan artikel 8, tweede lid, van de verordening wordt voldaan. Zo veroorzaakt de Nederlandse verhoogde leveringsnorm geen belem-

mering van de werking van de interne gasmarkt en brengt deze de gasleveringszekerheid van andere lidstaten of de Europese Unie niet in gevaar.

Verder is er geen aanleiding om de verplichtingen die in het Besluit leveringszekerheid Gaswet zijn opgelegd aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet te verleggen naar een ander aardgasbedrijf of te verbreden over meerdere aardgasbedrijven. Ook is er geen reden tot aanpassing van de huidige financieringsystematiek, waarin de kosten die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet maakt in verband met deze verplichtingen in beginsel in rekening worden gebracht bij leveranciers aan kleinverbruikers die deze naar verwachting doorberekenen aan hun afnemers.

4.5 Handhaving en toezicht

Voorgesteld wordt om het toezicht op de naleving en handhaving van de verordening op te dragen aan de NMa (artikel I, onderdelen G, H en I, van het wetsvoorstel). Hierbij kan met name worden gedacht aan het toezicht op en de handhaving van de artikelen 6, vijfde lid, 9, derde lid, en 13, tweede en zesde lid, onder b, van de verordening. De raad is hiervoor goed toegerust en dit sluit aan bij de taken waarmee de raad ingevolge de Gaswet reeds is belast.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk voor de NMa om een bindende aanwijzing te geven in verband met de naleving van de verordening. Indien de NMa een overtreding constateert, wordt daarnaast voorgesteld dat hij de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen. Een last onder dwangsom lijkt in dit verband een proportioneel handhavingsinstrument. Bovendien sluit dit aan bij de keuze die is gemaakt voor het handhavingsinstrument inzake de verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissies (PbEU 2005, L 289).

5. Europese aspecten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de Europese aspecten van dit wetsvoorstel. Van belang hierbij is allereerst dat dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van een Europese verordening. Er is geen sprake van nationale, aanvullende bepalingen. Los hiervan staat de vraag naar de verhouding tussen het wetsvoorstel en andere Europese regelgeving. Hierbij is met name relevant richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376, hierna: de dienstenrichtlijn), welke is geïmplementeerd in de Dienstenwet.

Relevant aspect van dit wetsvoorstel in relatie tot de dienstenrichtlijn is de in artikel I, onderdeel B, opgenomen wijziging van artikel 10a, eerste lid, van de Gaswet. Hierin wordt de mogelijkheid opgenomen voor de minister om aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, GTS, de exclusieve taak op te dragen werkzaamheden te verrichten voor de uitvoering van de leveringszekerheidsverordening. Het ligt voor de hand GTS met deze op de leveringszekerheid gerichte taak te belasten, gelet op de taken die GTS reeds in dat kader heeft op grond van de Gaswet. In paragraaf 4.2 is uiteengezet dat het hier gaat om de minister ondersteunende werkzaamheden zoals het opstellen van bepaalde evaluaties en plannen. Deze werkzaamheden worden gefinancierd uit het gastransporttarief. De werkzaamheden van GTS op grond van dit wetsvoorstel zijn te kwalificeren als een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die voorbehouden is aan een particuliere entiteit. Op grond van artikel 1, tweede en derde lid, van de dienstenrichtlijn is deze

richtlijn hiermee niet van toepassing op dit onderdeel van het wetsvoorstel. In artikel 1, tweede lid, van de dienstenrichtlijn is namelijk bepaald dat deze richtlijn geen betrekking heeft op onder meer de liberalisering van diensten van algemeen economische belang die voorbehouden zijn aan openbare of particuliere entiteiten. Daarnaast stelt artikel 1, derde lid, van de dienstenrichtlijn dat deze richtlijn verder geen afbreuk doet aan de vrijheid van de lidstaten om in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht vast te stellen wat zij als diensten van algemeen economische belang beschouwen, hoe deze diensten moeten worden georganiseerd en gefinancierd en aan welke bijzondere verplichtingen zij onderworpen zijn. Het deel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op uitvoeringstaken voor GTS in het kader van de verordening valt dan ook buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn.

Artikel 6, vijfde lid, van de verordening verplicht transmissiesysteembeheerders ervoor te zorgen dat gas op grensoverschrijdende verbindingen in twee richtingen kan stromen. Hiertoe dienen transmissiesysteembeheerders bij de betreffende bevoegde instantie ofwel een voorstel voor capaciteit in de tegengestelde richting, ofwel een verzoek tot vrijstelling van de verplichting in te dienen (artikel 7, eerste lid, van de verordening). Nu de bidirectionele capaciteitsverplichting in de verordening zelf is opgenomen en de verordening ingevolge artikel 7, vierde lid, bovendien eist dat de bevoegde instantie het ingediende voorstel of verzoek inhoudelijk beoordeelt, gaat de verordening op dit punt voor op de dienstenrichtlijn en kunnen nut en noodzaak van de verplichting niet op grond van artikel 9 van de dienstenrichtlijn ter discussie worden gesteld. De verplichting is immers al door de Europese wetgever voorgeschreven, zodat die beoordeling ingevolge de artikelen 3, eerste lid, en 9, derde lid, van de dienstenrichtlijn achterwege kan blijven. Ook is het principe van de van rechtswege verleende vergunning zoals neergelegd in artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn, niet van toepassing. Een inhoudelijke beoordeling van het ingediende voorstel of verzoek verzet zich namelijk tegen een vergunning die van rechtswege wordt verleend zonder een inhoudelijke afweging. Het regelen van een expliciete uitzondering op het principe van de van rechtswege verleende vergunning is niet nodig, want hierin wordt reeds voorzien door artikel II, tweede lid, van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Dienstenwet en enige andere wetten ter vastlegging van uitzonderingen op de toepasselijkheid van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen ingevolge de Dienstenwet (Kamerstukken II 2010/11, 32 614, nr. 2).

De verordening wijkt niet af van het regime van de dienstenrichtlijn op het punt van de geldigheidsduur van het besluit op het voorstel voor bidirectionele capaciteit of het verzoek tot vrijstelling van de bidirectionele capaciteitsverplichting. Net als in artikel 11 van de dienstenrichtlijn is het uitgangspunt van artikel 7 van de verordening namelijk dat de aanvaarding van het voorstel of de vrijstelling van de verplichting geen beperkte geldigheidsduur heeft. Wel zij erop gewezen dat artikel 7, zesde lid, van de verordening stelt dat de procedure van artikel 7, eerste tot en met vijfde lid, wordt herhaald wanneer uit de resultaten van de overeenkomstig artikel 9 van de verordening verrichte risico-evaluatie blijkt dat er aanvullende bidirectionele capaciteit benodigd is. Artikel 7, zesde lid, van de verordening betreft een speciale voorziening die voorgeeft op de dienstenrichtlijn, maar kan overigens ook als een bepaling in lijn met artikel 11, vierde lid, van de dienstenrichtlijn worden geïnterpreteerd. Voor aanvullende werking van de dienstenrichtlijn bestaat ruimte op het gebied van elektronische dienstverlening (artikelen 6 tot en met 8 van de dienstenrichtlijn en artikel 7 van de Dienstenwet), omdat de verordening zelf hierover geen bepalingen bevat. Dit betekent dat een voorstel voor capaciteit in de tegengestelde richting of een verzoek tot vrijstelling van de bidirectionele capaciteitsverplichting langs elektronische weg moet

kunnen worden ingediend, behandeld en afgedaan. In de praktijk zal dit geen problemen opleveren, nu dergelijke voorstellen en verzoeken ingevolge dit wetsvoorstel bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie worden ingediend en de minister reeds op het centraal loket, bedoeld in artikel 7 van de Dienstenwet, is aangesloten.

6. Administratieve lasten en overige bedrijfseffecten

6.1 Administratieve lasten

De toename van de administratieve lasten van dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige lasten die reeds voortvloeien uit de Gaswet zijn marginaal. Het wetsvoorstel bepaalt weliswaar door wijziging van de artikelen 34, eerste lid, en 35 van de Gaswet dat de minister respectievelijk de NMa, van een aardgasbedrijf, een gas- of elektriciteitsbeurs, een netgebruiker of een afnemer kan verlangen dat die hem inzage geeft in, dan wel toegang geeft tot de informatie die hij nodig heeft voor de hem in de verordening opgedragen taken. Verwacht wordt echter dat de relevante informatie op grond van andere bepalingen al beschikbaar is voor de minister respectievelijk de NMa. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de informatie die op grond van artikel 52a, eerste lid, van de Gaswet aan de minister moet worden verstrekt ten behoeve van het jaarlijks aan de Europese Commissie uit te brengen verslag over de leverings- en voorzieningszekerheid. Daarnaast kan worden gedacht aan de informatie die reeds is opgenomen in kwaliteits- en capaciteitsdocumenten die de netbeheerders op grond van de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas elke twee jaar dienen op te stellen. Deze documenten moeten worden ingediend bij de NMa.

Mocht onverhoopt tijdens de tweejaarlijkse risico-analyse blijken dat aanvullende informatie noodzakelijk is, dan zal dit eerst en vooral raken aan de vergunninghouders voor de levering van gas aan kleinverbruikers. Het gaat hierbij thans om 27 bedrijven die daar dan naar verwachting 1,5 dag (12 uur) aan zullen besteden. De daarmee voor de 27 bedrijven gemoeide kosten bedragen, bij een uurtarief van € 49,00, in totaal € 15 876, oftewel € 7 938,00 per jaar.

6.2 Gevolgen voor het bedrijfsleven

De gevolgen van het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven zijn marginaal. Bovendien is er buiten dit wetsvoorstel geen aanleiding om de bestaande regelgeving op het gebied van de leveringszekerheid aan te passen. Het enige bedrijf dat mogelijk met extra werkzaamheden te maken krijgt, is de netbeheerder van het landelijk gastransportnet aangezien het wetsvoorstel de minister de mogelijkheid geeft bepaalde uitvoeringstaken aan deze netbeheerder op te dragen.

7. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

De NMa heeft een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets op het wetsvoorstel uitgevoerd. Op 25 januari 2011 heeft de NMa in dit kader een advies uitgebracht. De NMa komt tot de conclusie dat dit wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Daarnaast wijst de NMa erop dat de Nederlandse leveringsnorm strenger is dan de minimale norm die de verordening voorschrijft. In paragraaf 4.4 van deze toelichting wordt hierop in algemene zin nader ingegaan. De NMa adviseert om de Nederlandse leveringsnorm door middel van een kosten-batenanalyse opnieuw tegen het licht te houden. In het kader van de uit te voeren risico-evaluatie zal worden bekeken of daartoe aanleiding is. Daarmee wordt bereikt dat de leveringsnorm wordt gezien binnen het totale pakket

van mogelijk te maken keuzes en te nemen maatregelen met betrekking tot leveringszekerheid.

8. Inwerkingtreding

Artikel II voorziet in inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In verband met de noodzaak van tijdige implementatie is inwerkingtreding van de wet op zo kort mogelijke termijn doch uiterlijk 3 december 2011 aangegeven en wordt niet aangesloten bij een vast inwerkingtredingsmoment, zoals opgenomen in het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309). Dat beleid biedt de mogelijkheid om een uitzondering te maken indien een Europese implementatietermijn daartoe aanleiding geeft, hetgeen hier het geval is gezien onder meer artikel 3, tweede lid, van de verordening.

II. TRANSPONERINGSTABEL

Onderstaande transponeringstabel heeft betrekking op verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering en houdende intrekking van richtlijn 2004/67/EG van de Raad (PbEU L 295). In de tabel is in de tweede kolom aangegeven op welke wijze de in de linkerkolom vermelde (onderdelen van) artikelen in nieuwe implementatieregelgeving zijn verwerkt, voor zover de verordening uitvoering in de zin van regelgeving behoeft.

Bepaling verordening	Bepaling in implementatieregeling	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		
Artikel 2, eerste lid	Behoeft geen implementatie	Keuze wie tot de groep van beschermde afnemers zal horen	Zie paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting
Artikel 2, tweede lid	Behoeft geen implementatie	Keuze wie de nationale bevoegde instantie zal zijn	Zie paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting
Artikel 3, eerste lid	Behoeft geen implementatie		
Artikel 3, tweede lid	Artikel I, onderdeel F, van dit wetsvoorstel (nieuw artikel 52ab, eerste lid, van de Gaswet)	Keuze wie de nationale bevoegde instantie zal zijn	Zie paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting
Artikel 3, derde tot en met zesde lid	Behoeft geen implementatie		
Artikel 4	Behoeft geen implementatie		
Artikel 5	Behoeft geen implementatie		
Artikel 6, eerste lid	Artikel I, onderdeel F, van dit wetsvoorstel (nieuw artikel 52ab, tweede lid, van de Gaswet)	Keuze wie zal waarborgen dat de noodzakelijke maatregelen worden genomen	Zie paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting
Artikel 6, tweede tot en met zesde lid	Behoeft geen implementatie		
Artikel 6, zevende lid	Artikel I, onderdeel F, van dit wetsvoorstel (nieuw artikel 52ab, tweede lid, van de Gaswet)	Keuze wie zal waarborgen dat als eerste stap de markt zal worden onderzocht	Zie paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting
Artikel 6, achtste tot en met tiende lid	Behoeft geen implementatie		
Artikel 7, eerste lid	Artikel I, onderdeel F, van dit wetsvoorstel (nieuw artikel 52ab, derde lid, van de Gaswet)	Keuze bij wie voorstellen of verzoeken inzake de bidirectionele capaciteitsverplichting worden ingeleverd	Zie paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting
Artikel 7, tweede tot en met vijfde lid	Behoeft geen implementatie		
Artikel 7, zesde lid	Artikel I, onderdeel F, van dit wetsvoorstel (nieuw artikel 52ab, derde lid, van de Gaswet)	Keuze bij wie voorstellen of verzoeken inzake de aanvullende bidirectionele capaciteitsverplichting worden ingeleverd	Zie paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting
Artikel 7, zevende lid	Behoeft geen implementatie		
Artikel 8, eerste lid	Behoeft geen implementatie	Keuze tot aardgasbedrijven verantwoordelijk voor het waarborgen van de leveringsnorm	Zie paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting

Bepaling verordening	Bepaling in implementatieregeling	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 8, tweede lid	Behoeft geen implementatie	Keuze tot lengte periode waarin gaslevering aan beschermde afnemers moet zijn gewaarborgd	Zie paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting
Artikel 8, derde tot en met zesde lid	Behoeft geen implementatie		
Artikel 9	Behoeft geen implementatie		
Artikel 10	Behoeft geen implementatie		
Artikel 11	Behoeft geen implementatie		
Artikel 12	Behoeft geen implementatie		
Artikel 13	Behoeft geen implementatie		
Artikel 14	Behoeft geen implementatie		
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		
Artikel 16	Behoeft geen implementatie		
Artikel 17	Behoeft geen implementatie		

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen