

Vergaderjaar 1999–2000

**26 463**

## **Regels omtrent het transport en de levering van gas (Gaswet)**

**Nr. 56**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 maart 2000

In deze brief geef ik de toegezegde schriftelijke informatie naar aanleiding van vragen die zijn gesteld tijdens het wetgevingsoverleg over de ontwerp-Gaswet met de vaste commissie voor Economische Zaken uit uw Kamer op 13 maart jl.

#### **Transporttarieven**

Diverse afgevaardigden vroegen naar de redelijkheid van een afstandsgerelateerd transporttarief.

Bij gas is er, in tegenstelling tot bij elektriciteit, sprake van werkelijk transport over het leidingnet dat ook redelijk te volgen is. In die situatie is een afstandsgerelateerd systeem een manier om de transportkosten toe te delen die recht doet aan de werkelijk veroorzaakte kosten. Een postzegeltarief betekent dat transport over korte afstand te duur wordt en in feite transport over lange afstand (kruis)subsidieert. Bij vrijheid van netaanleg zou dit er ook toe kunnen leiden dat er zelfstandige korte afstandsleidingen worden aangelegd, bijvoorbeeld vanaf de grens, omdat die wel de lagere werkelijke kosten in rekening zouden kunnen brengen.

Daar waar een postzegeltarief redelijk is, zoals in regionale ringsystemen in een beperkt gebied waar het gas van twee kanten kan komen, past Gasunie nu al een postzegeltarief toe. Vanwege de mogelijke voordelen van het salderen van tegengestelde transportstromen middels een swap, die zich vooral bij transporten over lange afstand kunnen voordoen, voorziet het Gasunie-prijssysteem in een maximum tariefsafstand van 200 kilometer.

Ook in het buitenland zijn afstandsgerelateerde tarieven voor het transport van gas gebruikelijk. Spanje, België en naar verwachting binnenkort ook Duitsland kennen zulke tarieven. In het Verenigd Koninkrijk wordt op indirecte wijze een afstandsgerelateerd tarief gehanteerd door het toepassen van entry- en exitpoints. In Canada en Ierland wordt gewerkt aan het omzetten van postzegeltarieven naar afstandsgerelateerde tarieven.

Overigens is het de bevoegdheid van de NMa om uiteindelijk de redelijkheid van transporttarieven te beoordelen.

### **Capaciteitstarief Gasunie**

Kamerlid Van Walsem vroeg of het wel redelijk is dat in het prijssysteem van Gasunie de capaciteitskosten toenemen naarmate de benuttingsgraad daalt. Dit terwijl in sectoren zoals water en elektriciteit de capaciteitskosten gelijk blijven bij dalende benuttingsgraad.

Vooraf wil ik nog eens benadrukken dat de uiteindelijke beoordeling van de redelijkheid van elementen in het prijssysteem van Gasunie een bevoegdheid is van de NMa als toezichthouder en niet van de Minister van Economische Zaken.

Het bedoelde effect ontstaat door het verschil dat in het prijssysteem wordt gemaakt tussen basislastcapaciteit (dat is de capaciteit die het hele jaar door gebruikt wordt) en additionele capaciteit, om aan de piekvraag te voldoen. Basislastcapaciteit is relatief goedkoop, omdat het langdurig gebruikt wordt en vaak slechts over beperkte afstand getransporteerd hoeft te worden (vanaf het entry-point). Additionele capaciteit is relatief duur, omdat het kort gebruikt wordt en vaak over langere afstand getransporteerd moet worden (vanaf het Groningenveld of de daar gesitueerde bergingen).

Als een klant naar verhouding steeds meer additionele capaciteit gaat vragen neemt de benuttingsgraad van capaciteit af: additionele capaciteit wordt immers kort gebruikt.

De kosten per eenheid capaciteit nemen toe: additionele capaciteit is immers duur.

In prijssystemen waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen basislastcapaciteit en additionele capaciteit doet dit verschijnsel zich niet voor.

### **Definitie transportnet in relatie tot toepassing van artikel 8**

De vraag van Kamerlid Van den Akker of artikel 8 van toepassing is op het gehele productienet, d.w.z. leidingen die deel uitmaken van een gaswinningsproject en pijpleidingen die worden gebruikt voor transport rechtstreeks van het gaswinningsproject naar een verwerkingsinstallatie, gasopslagplaats of aanlandingsplaats of slechts op laatstbedoelde leidingen, beantwoord ik als volgt.

Artikel 8 is niet van toepassing op pijpleidingen die ter plaatse binnen een olie- of gaswinningsproject worden gebruikt. Ingevolge artikel 8, tweede lid, van het wetsvoorstel en overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van de richtlijn, vallen deze leidingen buiten het toegangregime voor upstream-pijpleidingnetten. In de memorie van toelichting heb ik al aangegeven dat gaswinningsproject in dit verband niet al te eng moet worden opgevat. Wanneer directe winning plaatsvindt op een satellietplatform en samenvoeging en gereedmaking voor transport naar het vaste land geschiedt op een ander platform, is ten aanzien van deze leidingen en platforms sprake van één gaswinningsproject.

Hierdoor vallen leidingen binnen dat geheel buiten het toepassingsbereik van artikel 8.

De heer Van den Akker vroeg voorts of de Mededingingswet geldt voor gasleidingen die zijn gelegen op het continentaal plat en die niet beschouwd kunnen worden als een rechtstreekse verbinding tussen een gaswinningsproject en een verwerkingsinstallatie, een opslagplaats of een aanlandingsplaats. Het antwoord daarop is dat de Mededingingswet ten aanzien van die leidingen niet van toepassing is. Deze vallen buiten de definitie van gasproductienet en dus ook buiten de werkingssfeer van artikel 8.

De Mededingingswet is onverkort van toepassing op gasproductienetten die binnen het Nederlandse territorium liggen.

Tenslotte vroeg de heer Van den Akker naar de verschillen tussen het toegangsregime tot gasproductienetten en het toegangsregime tot gastransportnetten. Voor beide typen netten geldt de Mededingingswet en het daarin opgenomen verbod op misbruik van een economische machtspositie. Ten aanzien van de gastransportnetten zijn, ter ondersteuning van de toepassing van die wet, nog enkele aanvullende bepalingen in het wetsvoorstel opgenomen. Deze betreffen het bekendmaken van indicatieve tarieven en voorwaarden (artikel 4), de onderhandelingsplicht (artikel 5) en de weigeringsgronden voor het verrichten van transport (artikel 6). Materieel is het verschil in toegangsregimes echter niet groot. Ook bij toegang tot de gasproductienetten zal indien er sprake is van een economische machtspositie de beheerder van het gasproductienet op basis van de Mededingingswet al gehouden zijn te onderhandelen. Ten aanzien van de toegang tot gastransportnetten zijn de weigeringsgronden in het wetsvoorstel uitgeschreven. Voor de toegang tot de gasproductienetten gelden zonder meer de regels van de Mededingingswet. Dat betekent dat bij de beoordeling van de vraag of een bedrijf misbruik van een economische machtspositie maakt bij een weigering om gas te transporteren, met een aantal aspecten rekening wordt gehouden. Zo kan het zijn dat geen toegang hoeft te worden verleend op grond van onverenigbaarheid van technische specificaties van leidingsystemen of op grond van een capaciteitstekort dat verband houdt met redelijke behoeften van de beheerder van het gasproductienet om het net voor zijn eigen bedrijfsuitoefening te gebruiken. Deze en andere aspecten die een rol kunnen spelen bij het al dan niet verlenen van toegang tot een gasproductienet zijn in artikel 23, tweede lid, van de richtlijn weergegeven. Hiermee kan bij de toepassing van de Mededingingswet en de Gaswet rekening worden gehouden, zonder nadere regels in de Nederlandse wetgeving. De lichte verschillen tussen de regels inzake de toegang tot gastransportnetten en die inzake de toegang tot gasproductienetten zijn te verklaren uit het feit dat de situatie ten aanzien van toegang tot de gasproductienetten anders is dan die bij toegang tot gastransportnetten. Bij gasproductienetten, met name bij winning op zee, hebben partijen vaak belang bij gezamenlijk gebruik van leidingen omdat zo ook de kosten van die leidingen beperkt kunnen worden en optimaal gebruik van de leidingen gemaakt kan worden.

#### **Definitie aansluiting, artikel 1, eerste lid, onderdeel m**

De heer Van Walsem heeft een amendement ingediend, waarin onder het begrip aansluiting ook zou moeten vallen, de verbinding tussen gastransportnetten onderling. In aanvulling op hetgeen ik reeds tijdens het wetgevingsoverleg daarover heb gezegd, merk ik daarover het volgende op. Verbindingen tussen gastransportnetten moeten niet onder het begrip aansluiting begrepen worden. Waar in het wetsvoorstel gesproken wordt over een aansluiting (als zelfstandig naamwoord) gaat het uitsluitend over de aansluiting zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onder m. Regels die betrekking hebben op de verbinding tussen gastransportnetten onderling zijn opgenomen in artikel 3 dat specifiek ingaat op de vereisten waaraan installaties en leidingen moeten voldoen met het oog op het aansluiten daarvan op leidingen en installaties van een gastransportnet. Een definitie van de verbinding tussen gastransportnetten acht ik daarom niet nodig.

#### **Inperking groep vrije afnemers tussengroep, amendement 41**

Naar aanleiding van het amendement (nummer 41) van het Kamerlid Blaauw heb ik aangegeven bereid te zijn te onderzoeken wat de effecten zijn van dit amendement op andere groepen dan tuinders. In totaal zijn er ongeveer 12 000 afnemers in de groep die tussen de 170 000 en 1 000 000

m<sup>3</sup> gas per jaar verbruikt. 60% daarvan behoort tot de categorie tuinders. Gedetailleerde informatie over de rest van de groep ontbreekt. Wel is duidelijk dat veruit het grootste deel van deze groep het gas gebruikt voor ruimteverwarming.

### **Niet tijdig realiseren van capaciteit, artikel 2, eerste lid**

De heer Van den Akker vroeg of er jurisprudentie bestaat waarin het niet tijdig realiseren van nieuwe capaciteit wordt aangemerkt als misbruik van een economische machtspositie. Ik gaf tijdens het wetgevingsoverleg al aan dat ten aanzien een dergelijke specifieke situatie (nog) geen jurisprudentie voorhanden is. Dat is ook in vergelijkbare sectoren, voor zover ik in dit bestek heb kunnen nagaan, het geval. Overigens wijs ik er op dat bij de constatering of sprake is van misbruik van economische machtspositie vele factoren gewogen worden. Het feit dat er vrijheid van leidingaanleg bestaat, zal daarbij zeker ook een rol spelen.

### **Artikel 4 en amendement 35**

De heer Van den Akker ging naar aanleiding van amendement 35 in op een drietal punten in de nota naar aanleiding van het nader verslag waaruit volgens hem onvoldoende inzicht bleek in het voorstel van VEMW voor toegang tot gasnetten. Hierbij geef ik mijn reactie op deze punten. Het eerste punt betreft de richtlijnen en in het bijzonder de status daarvan. In amendement nr. 35 en in het voorstel van VEMW is opgenomen dat netbeheerders per gasnet voorstellen doen voor tarieven en voorwaarden voor toegang tot het gasnet.

De Directeur-Generaal van de NMa zou vervolgens die tarieven en voorwaarden in de vorm van richtlijnen moeten vaststellen. Het gaat daarbij om het vastleggen van een nieuwe bevoegdheid van de directeur-generaal van de NMa tot het nemen van besluiten. Bij het vaststellen van de richtlijnen zou de directeur-generaal de richtlijnen moeten toetsen aan de Mededingingswet. Een dergelijke algemene toets vooraf is echter moeilijk uit te voeren aangezien het bij een beoordeling of afspraken voldoen aan artikel 24 van de Mededingingswet, altijd gaat om een toets in een individueel geval. Met een bevoegdheid tot het vaststellen van dergelijke «richtlijnen» heb ik voorts problemen, omdat de betrokkenen worden geconfronteerd met tarieven en voorwaarden die wel getoetst en goed bevonden zijn, maar waarvan zij kunnen afwijken in onderhandelingen. Met andere woorden, de richtlijnen zijn niet dwingend maar als ervan af geweken wordt, bestaat het risico dat de in een individueel geval afgesproken voorwaarden en tarieven de mededingingsrechtelijke toets niet kunnen doorstaan.

De heer Van den Akker wijst er op dat de door VEMW voorgestelde richtlijnen de status van beleidsregels hebben. Hij haalt daarbij de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen definitie van beleidsregels aan. Artikel 1:3, vierde lid, van de Awb luidt: «Onder beleidsregel wordt verstaan een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan». Naar mijn mening voldoen de richtlijnen zoals door de heer Van den Akker en VEMW – waarin een nieuwe bevoegdheid van de directeur-generaal van de NMa wordt gecreëerd – niet aan deze beschrijving.

Kenmerkend voor een beleidsregel is immers dat die betrekking heeft op de uitoefening van een bestaande wettelijke bevoegdheid van een bestuursorgaan. Het treffen van een aparte wettelijke regeling ten aanzien van de uitoefening van de bevoegdheden van de directeur-generaal op grond van de Mededingingswet en de Gaswet (in het kader van de uitvoering van zijn bevoegdheden op grond van artikel 9, derde lid) is onnodig

en onwenselijk. Ingevolge artikel 4:81 van de Awb kan de directeur-generaal van de NMa immers met betrekking tot de hem toekomende bevoegdheden beleidsregels vaststellen. Ik gaf overigens in paragraaf 4.2 van de nota naar aanleiding van het nader verslag al aan dat denkbaar is dat de Directeur-Generaal beleidsregels opstelt (Kamerstukken 26 463, nr. 9, p.32). Daarbij ga ik er van uit dat aan de hand van praktijkervaringen een beleidslijn ontwikkeld kan worden zoals dat ook gebeurd is bij de toegang tot de kabel. (Richtsnoeren met betrekking tot geschillen over toegang tot omroepwerken (Stcrt. 1999, 159)

In het voorstel van VEMW is aangegeven dat ingeval van een voorlopige voorziening de vooraf getoetste tarieven en voorwaarden de grondslag vormen. Blijkens de informatie van de heer Van den Akker, kan van die tarieven en voorwaarden worden afgeweken als zich bijzondere omstandigheden voordoen die een dergelijke afwijking rechtvaardigen. De netbeheerder, respectievelijk de klant zou feiten aan moeten dragen die een afwijking van de richtlijn kunnen rechtvaardigen. Naar de mening van de VEMW kan een dergelijk onderzoek naar bijzondere omstandigheden in de tijd beperkt zijn en kan daarom met een korte beslistermijn worden volstaan. Ik plaats daar kanttekeningen bij. Het kan niet anders dan dat de Directeur-Generaal een zorgvuldig onderzoek moet doen. Zeker als nadere informatie moet worden opgevraagd zal de voorbereiding van zijn beslissing vaak meer tijd kosten dan zes weken. De door de heer Van den Akker veronderstelde voordelen bij vaststelling van een voorlopige voorziening op grond van de richtlijnen zijn bij de hiervoor geschetste gang van zaken naar mijn mening niet aanwezig. De toepassing van de richtlijnen bij de voorlopige voorziening in het VEMW-voorstel zal, omdat blijkbaar daarvan toch weer afgeweken kan worden, niet veel aan zekerheid en tijdswinst opleveren.

Het tweede punt waar de heer Van den Akker op wijst, is de rechtsbescherming.

VEMW heeft gesteld dat – aangezien de richtlijnen kunnen worden getoetst door de rechter – het niet nodig is dat rechtsbescherming wordt opengesteld bij een besluit waarbij door de directeur-generaal een voorlopige voorziening wordt opgelegd. Dit kan niet anders uit worden uitgelegd dan dat categorisch elke vorm van bezwaar of beroep wordt uitgesloten. Ik heb daar, zoals in de nota naar aanleiding van het nader verslag aangegeven, problemen mee. Dit geldt te meer wanneer zoals hiervoor aangegeven volgens VEMW afwijken van de richtlijnen mogelijk is bij het opleggen van een voorlopige voorziening. Blijkens de meest recente informatie van de VEMW zou echter een door de NMa opgelegde voorlopige maatregel wel in het kader van de gebruikelijke procedure (bezwaar en beroep) getoetst kunnen worden, maar zou de mogelijkheid uitgesloten moeten worden om een verzoek te doen een voorlopige voorziening te treffen op grond van artikel 8:81Awb. De ratio daarvan is mij niet geheel duidelijk. Immers indien de betrokken belangen dat vereisen, is het niet onredelijk om vrij snel in te grijpen. Ik denk ook niet dat er voor gevreesd moet worden dat de mogelijkheid tot het vragen van een voorlopige voorziening bij de rechtbank ertoe leidt dat de mogelijkheid van een spoedige (tijdelijk) oplossing die artikel 9, derde lid, biedt, wordt ondergraven. Het opleggen van een dergelijke voorziening door de rechtbank zal zeker niet aan de orde van de dag zijn.

Het derde punt dat de heer Van den Akker noemt, is de rechtspositie van derde-belanghebbenden. Hij wijst er op dat het laten gelden van een bij voorlopige maatregel opgelegd voorwaarde of tarief in afspraken die met andere verzoekers van transport worden gemaakt, recht doet aan het beginsel van non-discriminatie. Het voorschrijven dat in andere gevallen ook de in een specifiek geval opgelegde voorlopige tarieven of de voorlopige voorwaarden zouden moeten gelden, verdraagt zich echter niet met het uitgangspunt dat de toets op grond van artikel 24 altijd een individuele

toets is. Bovendien zou het bijzonder moeilijk zijn al vooraf te bepalen wie een vergelijkbare klant is waarvoor de bij de voorlopige maatregel opgelegde voorwaarde of het tarief zou moeten gelden. Ik zou dus niet al op voorhand willen vast leggen dat een in een specifieke zaak opgelegde voorlopige voorwaarde of tarief ook voor andere verzoekers geldt. Tenslotte merk ik nog op dat met het door mij voorgestelde systeem waarin een voorlopige maatregel kan worden getroffen en waarin het mogelijk is beleidsregels vast te stellen de problemen die VEMW ziet, zijn ondervangen. Dit systeem sluit – beter dan amendement 35 en het VEMW-voorstel – aan bij de toepassing van artikel 24 van de Mededingingswet. Ik heb er dan ook het volste vertrouwen in dat het toegangsregime op een voor alle partijen bevredigende wijze kan werken.

### **Kwaliteitscriteria, artikel 12**

Tijdens het wetgevingsoverleg stelde de heer Van den Akker de vraag of de voorwaarden voor het verkrijgen van een leveringsvergunning ook betrekking hebben op kwaliteit.

Ik wil aan het antwoord dat ik tijdens het overleg heb gegeven, het volgende toevoegen.

De criteria waaraan een vergunninghouder moet voldoen om de vergunning te krijgen, hebben betrekking op:

- waarborging van doelmatige en ongehinderde levering van gas aan beschermde afnemers
- wijze van betalen
- opzeggen/ ontbinden van een overeenkomst
- oplossen van storingen
- aansprakelijkheid bij schade
- behandeling van geschillen
- advies van de verbruikersraad

Dit betreft dus onder meer criteria die betrekking hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. De fysieke kwaliteit van het geleverde gas valt hier niet onder. Dat is geregeld in artikel 3 (technische voorwaarden voor transport).

### **Geheimhoudingsplicht in relatie tot Awb, artikel 24, derde lid**

De heer van den Akker vroeg waarom ten aanzien van de geheimhoudingsplicht niet aangesloten wordt bij artikel 2:5 van de Awb. Ik merk naar aanleiding daarvan op dat artikel 2:5 Awb van toepassing is op de in artikel 24 bedoelde gegevens. In aanvulling daarop is het derde lid van artikel 24 nog opgenomen dat de informatie die de Minister van Economische Zaken op grond van de Gaswet krijgt, alleen voor de uitoefening van zijn taken op grond van die wet gebruikt mag worden. Hij mag die informatie dus niet voor andere doelen gebruiken. Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing verklaard voor de directeur-generaal van de NMa, met dien verstande dat hij de bedoelde informatie wel mag gebruiken voor de toepassing van de Mededingingswet.

Wat de toepasselijkheid van de WOB betreft, geldt dat het bij de op grond van artikel 24 verkregen gegevens van gasbedrijven en netgebruikers, die de minister en de directeur-generaal ontvangen, veelal gaat om bedrijfs- en fabricagegegevens, die op grond van artikel 10, eerste lid, van de WOB niet verstrekt hoeven worden.

## **Bevordering van doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord gasgebruik**

Tijdens het wetgevingsoverleg inzake de gaswet heb ik u toegezegd een nadere toelichting te zullen geven op de zinsnede uit artikel 29, lid 1, «bevorderen dat gas door hemzelf en door afnemers op een doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde wijze gebruikt wordt».

Met deze zinsnede is het volgende bedoeld. De bevordering van duurzaam energieverbruik in het eigen bedrijf en bij de afnemer door het stimuleren van energie-efficiënt energiegebruik en gebruik van duurzame energie is een taak van het gasbedrijf.

Afnemers zijn in eerste instantie natuurlijk zelf verantwoordelijk voor hun energiegebruik. De bedrijven moeten tweejaarlijks via een milieuverslag aangeven wat zij gedaan hebben ter invulling van de verplichting. Hierin is een parallel te zien met de publicatie van kwaliteitsprestaties (amendement Crone bij Elektriciteitswet). Ik laat de invulling van het jaarverslag graag aan het bedrijf over. Als de klanten vrij worden, kunnen ze de bedrijven namelijk afrekenen op hun groene activiteiten.

Ook op andere markten doet het fenomeen milieujaarverslag steeds meer opgeld. Bedrijven hebben toenemend het besef dat het in het eigen belang is om verantwoord om te gaan met de milieu-effecten van de bedrijfsvoering.

De Minister van Economische Zaken,  
A. Jorritsma-Lebbink