

Vergaderjaar 2005–2006

**30 430**

## **Wijziging van de Gaswet in verband met de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van 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 aardgastransmissienetten (PbEG L 289)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Achtergrond wetsvoorstel**

De interne gasmarkt van de Europese Unie bevindt zich in een liberaliseringsproces met als doel een efficiënte en zekere gasvoorziening door middel van effectieve Europese concurrentie. Om tot deze effectieve concurrentie te komen, is het onder andere van belang dat de marktregels van de lidstaten zoveel mogelijk worden geharmoniseerd. Met onder andere richtlijn nr. 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG (PbEU L 176) (hierna: tweede gasrichtlijn), is een belangrijke stap gezet tot harmonisering. Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd bij de Wijziging Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer, welke wet op 14 juli 2004 in werking is getreden.

Daarnaast wordt er vooruitgang geboekt met behulp van vrijwillige afspraken vanuit het Europees regelgevend Forum voor gas (het zogeheten «Madrid» Forum), een overlegorgaan waar alle relevante partijen op de Europese gasmarkt aan deelnemen. Dit resulteert in zogeheten Guidelines for Good Practice. Echter, ervaring met deze vrijwillige afspraken, zoals naar voren gekomen in het genoemd Forum, leert dat deze afspraken niet in alle gevallen voldoende harmonisering tot stand te brengen, en dat er behoefte is aan meer specifieke wettelijke regels over gastransmissie om dit te bereiken. 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 aardgastransmissienetten (PbEG L 289) (hierna: de verordening) voorziet in deze behoefte. Dit voorstel beoogt de benodigde maatregelen te treffen die nodig zijn voor een effectieve uitvoering van de verordening. Dit betreft in het bijzonder de aanwijzing van met de uitvoering van de verordening belaste nationale instanties en maatregelen in verband met het toezicht op de naleving en de handhaving van de verordening.

## 2. De verordening; opzet en inhoud

Het toepassingsgebied van de verordening ligt in gastransmissie (transport van gas, in de regel door hogedrukpijpleidingen, dat niet bestemd is voor eindafnemers) en niet in de lokale gasdistributie (het fijnmazige netwerk waar de eindafnemer op is aangesloten). Binnen de aardgas-transmissie richt de verordening zich met name op:

- derdentoegangsdiensten,
- allocatiemechanismen voor gastransmissiecapaciteit in het bijzonder bij congestie, en
- transparantie-eisen. Deze begrippen worden hieronder toegelicht.

Met betrekking tot de opzet van de verordening is het volgende nog vermeldenswaardig. De verordening is opgebouwd uit een beperkt aantal artikelen; de kernartikelen 4, 5 en 6 worden meer gedetailleerd uitgewerkt in de op artikel 9 gebaseerde «richtsnoeren» die zijn opgenomen in de bijlage bij de verordening. De richtsnoeren maken integraal deel uit de verordening en zij hebben mitsdien een normatief karakter. Om snel te kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden kunnen de richtsnoeren worden gewijzigd door middel van een zogeheten comitologieprocedure (zie artikelen 9, tweede lid, en 14, van de verordening).

### 2.1 *Derdentoegangsdiensten*

Van oudsher wordt in de internationale gaswereld de leidingaanleg, leidingbeheer en gaslevering verzorgd aan de hand van een leveringscontract. Het leveringscontract tussen producent en afnemer is dan leidend voor de aanleg van transportleidingen, en de toegang tot deze leiding is voorbehouden aan de partijen die de levering zijn overeengekomen. Dit model stelt de afnemer vrijwel niet in staat om, gebruikmakend van dezelfde gastransportleiding, voor een andere leverancier te kiezen. In het kader van de liberalisering heeft de Europese Unie daarom met de tweede gasrichtlijn voor een structurele scheiding tussen gastransport en gaslevering gekozen. De beheerder van de gastransportleiding mag zich niet bezighouden met gaslevering en moet alle leveranciers zonder te discrimineren toegang geven tot de gastransportinfrastructuur. Zodoende wordt de afnemer in staat gesteld om, zonder een nieuwe transportleiding aan te laten leggen, een derde partij gas te laten leveren. De verordening scherpt de regelgeving aan op het punt van non-discriminatoire toegang tot het gastransportnet door met name anticongestieprocedures in het leven te roepen en de transparantie te verbeteren.

### 2.2 *Congestie*

Het kan voorkomen dat een beheerder van gastransportleidingen geconfronteerd wordt met een hogere vraag naar gastransport dan er «in de leiding past», er is dan sprake van congestie. Hierbij is het van belang fysieke en contractuele congestie te onderscheiden. Fysieke congestie wil zeggen dat er fysiek daadwerkelijk geen ruimte in de transportleiding over is.

Contractuele congestie wil zeggen dat alle ruimte gereserveerd is maar tevens uit ervaring blijkt dat de gereserveerde ruimte zeer waarschijnlijk fysiek niet benut zal worden. Hierbij kan sprake zijn van het hamsteren (hoarding) van capaciteit, het reserveren van capaciteit voor andere doeleinden dan het zelf transporteren van gas (bijvoorbeeld speculatie op doorverkoop van de transportcapaciteit). In geval van contractuele congestie dreigt het suboptimaal benutten van transportcapaciteit en een oneigenlijke drempel voor gasleveranciers om toe te treden tot de markt. Voorliggende verordening voorziet in procedures om contractuele congestie op te lossen door gecontracteerde, maar ongebruikte capaciteit

(opnieuw) aan te bieden aan gebruikers van het gastransportnet (netgebruikers).

De transmissiesysteembeheerder past in geval van fysieke congestie niet-discriminerende en transparante mechanismen voor capaciteitsallocatie toe; er is geen gebruik gemaakt van de keuzemogelijkheid op grond van artikel 5, vijfde lid, van de Verordening om voor deze taak een regelgevende instantie aan te wijzen.

### *2.3 Transparantie-eisen*

De efficiëntie van de gasvoorziening is erbij gebaat dat alle leveranciers tegen transparante voorwaarden toegang kunnen krijgen tot het gastransportnet. Bovendien is het van belang dat alle leveranciers tijdig op de hoogte zijn van (mogelijke) congestie. De verordening verplicht alle beheerders van gastransportnetten binnen de Europese Unie om op toegankelijke wijze informatie beschikbaar te stellen aan netgebruikers, met name over de transportcapaciteit op «strategische punten» in de transportleiding (zoals exit-, entry- en interconnectiepunten).

## **3. Beknopte inhoud wetsvoorstel**

Aangezien Europese verordeningen directe werking hebben in alle lidstaten, en de Nederlandse Gaswet reeds in grote mate voldoet aan de verordening, is slechts een beperkte aanpassing van de Gaswet nodig. Het betreft ten eerste de aanwijzing van de nationale instantie die belast wordt met de uitvoering en de handhaving van respectievelijk het toezicht op de naleving van de verordening. De raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de raad bestuur van de NMa) respectievelijk de door hem aangewezen ambtenaren van de NMa, worden met deze taken belast en krijgen de voor de uitoefening van die taak benodigde bevoegdheden toebedeeld.

De Gaswet schrijft verder voor dat de raad van bestuur van de NMa de tariefstructuren en voorwaarden vaststelt die gelden tussen netbeheerder en netgebruikers dan wel afnemers. Hierbij dient hij met een aantal publieke belangen (leveringszekerheid, non-discriminatie, etc) rekening te houden, en bestaande wet- en regelgeving in acht te nemen. Het onderhavige voorstel tot wetwijziging stelt buiten twijfel dat hij ook de verordening en de daarop gebaseerde richtsnoeren in acht neemt bij het vaststellen van bovenstaande tariefstructuren en voorwaarden.

Gastransportbedrijven zijn ten slotte, zowel gelet op de Gaswet, als op de verordening, verplicht om beschikbare transportcapaciteit non-discriminatoir en transparant aan te bieden. De Gaswet kent, evenals de verordening, een aantal uitzonderingen op deze plicht tot aanbieden (artikel 15, eerste lid). Omdat de uitzonderingen van de Gaswet niet ruimer kunnen zijn dan die van de verordening, wordt de Gaswet op dit punt in lijn gebracht met de verordening.

Van de mogelijkheid op grond van artikel 1, tweede lid, van de Verordening om een entiteit of instantie in te stellen voor de uitoefening van een of meer normaliter aan de transmissiesysteembeheerder toegewezen functies, is geen gebruik gemaakt.

## **4. Toezicht en handhaving**

Zoals gezegd, worden de raad van bestuur van de NMa respectievelijk de door hem aangewezen ambtenaren van de NMa, belast met de handhaving van respectievelijk het toezicht op de naleving van de verordening. Uit contacten met de NMa is gebleken dat het wetsvoorstel voldoende is om de verordening uit te voeren, toezicht te houden op de naleving van de verordening en de verordening te handhaven. Op enkele punten is het wetsvoorstel naar aanleiding van opmerkingen van de NMa verbeterd.

## 5. Administratieve lasten

De voorgestelde wetswijziging veroorzaakt op zichzelf geen administratieve lasten; wel veroorzaakt de verordening extra administratieve taken voor de netbeheerder van het landelijk gastransportenet (Gas Transport Services). Omdat de landelijk netbeheerder sinds 1 juli 2005 volledig eigendom is van de staat, vallen deze taken echter buiten de definitie van administratieve lasten. Deze lasten zijn daarom niet verder gekwantificeerd. Actal heeft aangegeven geen noodzaak te zien om het voorliggende wetsvoorstel formeel te toetsen.

## II. ARTIKELEN

### Artikel I

#### *Onderdeel A*

Aan artikel 1, eerste lid, van de Gaswet wordt een onderdeel toegevoegd met een definitie van de verordening betreffende de voorwaarden voor toegang tot de aardgastransmissienetten, opdat daar elders in de wet eenvoudig naar kan worden verwezen.

#### *Onderdelen B en C*

De raad van bestuur van de NMa moet op grond van artikel 12f van de Gaswet de tariefstructuren en voorwaarden, zoals voorgesteld door de gezamenlijke netbeheerders, goedkeuren. Onderdelen van die tariefstructuren en voorwaarden die goedkeuring behoeven zijn in ieder geval de boetes voor onbalans en de tarieven voor verstrekking van gegevens (artikel 7, vijfde en zesde lid, van de Verordening). Bij deze goedkeuring moet hij de in artikel 12f, eerste lid, opgesomde belangen en regels in acht nemen. Met deze wijziging wordt buiten twijfel gesteld dat de raad van bestuur van de NMa bij goedkeuring van de tariefstructuren en voorwaarden ook de verordening en de bij de verordening behorende richtsnoeren in acht neemt. Regels van de verordening die in dit verband relevant zijn, hebben betrekking op transparantie, non-discriminatie, systeemintegriteit, interoperabiliteit, tarieven, kruissubsidiëring, balancering, marktliquiditeit, grensoverschrijdende handel, capaciteitsallocatie en congestiebeheer. Met name relevant zijn de artikelen 3 en 7, eerste en zevende lid, van de verordening. Van de richtsnoeren, die als bijlage bij de verordening zijn gevoegd, zijn met name van belang:

- punt 1 (derdentoevangsdiensten),
- onderdeel 2.1 (principes die ten grondslag liggen aan het mechanisme voor capaciteitsallocatie en de procedures voor congestiebeheer), en
- onderdeel 2.2 (procedures voor congestiebeheer in geval van contractuele congestie).

#### *Onderdeel D*

Dit onderdeel sterkt ter implementatie van artikel 5, eerste lid, van de verordening. De voorgestelde wijziging van artikel 15 van de Gaswet verzekert dat de marktdeelnemers op de «relevante punten» als bedoeld in artikel 6 van de verordening maximale capaciteit ter beschikking krijgen, waarbij als randvoorwaarden de systeemintegriteit en een efficiënte netexploitatie gelden. De zinsnede «Onverminderd ..» brengt tot uiting dat bij spanning tussen artikel 5, eerste lid, van de verordening en de weigeringsgronden in artikel 15, eerste lid, van de Gaswet eerstgenoemde bepaling voorrang heeft.

### *Onderdeel E*

Dit onderdeel strekt ter implementatie van artikel 5, vierde lid, van de verordening. Dit betreft het geval dat capaciteit ongebruikt blijft en sprake is van contractuele congestie. De eerste volzin van het vierde lid van artikel 5 bepaalt dat de beheerder van het landelijk gastransportnet ongebruikte capaciteit dan op de primaire markt op «day ahead»-basis en afschakelbaar aanbiedt, tenzij daardoor inbreuk op bestaande contracten wordt gemaakt. In dat laatste geval moet de beheerder van het landelijk gastransportnet de netgebruiker verzoeken in overleg met de raad van bestuur van de NMa ongebruikte capaciteit op de secundaire markt te verwerven, dat wil zeggen te kopen of te huren van andere netgebruikers.

### *Onderdeel F*

De voorgestelde wijziging van de artikelen 34 en 35 van de Gaswet bewerkstelligt dat de Minister van Economische Zaken en de raad van bestuur van de NMa inzage kunnen verlangen in de gegevens en bescheiden die zij nodig hebben voor de uitvoering van de verordening en van de richtsnoeren. Hiertoe behoort in ieder geval de registratie van de beheerder van het landelijk gastransportnet van de capaciteitscontracten en andere relevante informatie over het berekenen van en de toegang tot beschikbare transportcapaciteit (onderdeel 6 van richtsnoer 3.3) en het door de beheerder van het landelijk gastransportnet bij te houden logboek over de werkelijke onderhouds- en flowstorings (onderdeel 10 van richtsnoer 1).

### *Onderdeel G*

In dit onderdeel wordt een drietal artikelen ingevoegd die betrekking hebben op uit de verordening en de richtsnoeren voortvloeiende verplichtingen van de beheerder van het landelijk gastransportnet informatie te verschaffen, zowel richting overheidsinstanties, als richting netgebruikers.

### **Artikel 38**

Het eerste lid wijst de raad van bestuur van de NMa aan als bevoegde instantie die overeenkomstig artikel 6, vierde lid, van de verordening «relevante punten» in het landelijk gastransportnet goedkeurt. In artikel 6, derde lid, en in richtsnoer 3.2 is nader aangeduid welke punten hieronder in ieder geval moeten worden verstaan. Dit zijn in het bijzonder entry-, exit-, en interconnectiepunten. De beheerder van het landelijk gastransportnet is verplicht voor de relevante punten regelmatig en gebruikersvriendelijk informatie te verstrekken over technische, gecontracteerde en beschikbare capaciteit. In artikel 6, derde lid, en in richtsnoer 3.3 wordt nader aangeduid welke informatie moet worden verstrekt, alsmede de wijze waarop dit moet gebeuren.

Op grond van artikel 6, vijfde lid, van de verordening kan de beheerder van het landelijk gastransportnet de «bevoegde instantie» verzoeken publicatie van bepaalde gegevens op een punt of punten beperken als hij van oordeel is dat hij om redenen van vertrouwelijkheid niet gerechtigd is die gegevens te publiceren. Het tweede lid van dit artikel wijst de raad van bestuur van de NMa aan als bevoegde instantie die op een dergelijk verzoek beslist.

Indien de beheerder van het landelijk gastransportnet niet in staat is bepaalde gegevens te publiceren moet hij uiterlijk op 1 december 2006 na overleg met «relevante nationale instanties» een actieplan voor de uitvoering vaststellen (zie richtsnoer 3.3, onderdeel 8, van de bijlage bij de verordening). Het derde lid van het voorgestelde artikel 38 wijst de raad van bestuur van de NMa aan als de «relevante nationale instantie» waarmee

de beheerder van het landelijk gastransportnet in dat geval moet overleggen over dit actieplan.

### **Artikel 38a**

In dit artikel wordt de raad van bestuur van de NMA aangewezen als de instantie aan wie de beheerder van het landelijk gastransportnet overeenkomstig artikel 8 van de verordening zijn geharmoniseerde transportcontracten en door hem ontwikkelde procedures op de primaire markt om de handel op de secundaire markt te bevorderen, moet overleggen.

### **Artikel 38b**

Het voorgestelde artikel 38b strekt ter uitvoering van artikel 11 van de verordening. De Minister van Economische Zaken en de raad van bestuur van de NMA worden aangewezen als de instanties die de Europese Commissie overeenkomstig artikel 11 van de verordening desgevraagd de informatie verschaffen die de Commissie nodig heeft voor de toepassing van artikel 9 van de verordening.

#### *Onderdelen H en I*

Dit onderdeel strekt ter uitvoering van de artikelen 10 en 13 van de verordening. De voorgestelde wijziging van artikel 59 van de Gaswet bewerkstelligt dat de door de raad van bestuur van de NMA daartoe aangewezen ambtenaren toezicht kunnen houden op de naleving van de verordening. De voorgestelde wijziging van artikel 60, tweede lid, van de Gaswet, bewerkstelligt dat de raad van bestuur van de NMa ook een bindende aanwijzing kan geven in verband met de naleving van de verordening.

#### *Onderdeel J*

Dit artikel strekt ter uitvoering van artikel 13 van de verordening. De voorgestelde wijziging van artikel 60ac van de Gaswet bewerkstelligt dat de raad van bestuur van de NMA bij overtreding van de verordening, een bestuurlijke dwangsom kan opleggen. Een bestuurlijke dwangsom wordt afdoende geacht om naleving van de verordening te bewerkstelligen. Een bestuurlijke boete wordt minder passend geacht in verband met het instrumentele karakter van de verordening, meer in het bijzonder van de richtsnoeren.

In dit verband wordt nog het volgende aangetekend. De richtsnoeren in de bijlage zijn geen zelfstandige normen, maar nadere uitwerkingen van de artikelen 4, 5 en 6 van de verordening. In geval van «overtreding» van een richtsnoer wordt dus niet dat richtsnoer als zodanig gehandhaafd, maar het artikel waarvan dat richtsnoer een nadere uitwerking is.

### **Artikel II**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet. Het bepaalt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Op grond van artikel 17, tweede lid, van de verordening is de verordening, behoudens een in dit verband niet relevant onderdeel, van toepassing met ingang van 1 juli 2006. Het streven is dat dit wetsvoorstel voor die datum tot wet zal zijn verheven en uiterlijk op die datum in werking zal treden.

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst

## Transponeringstabel

Verordening	Gaswet
Artikel 1, tweede lid	Er wordt geen entiteit of instantie ingesteld die wordt belast met de uitoefening van een of meer normaliter aan de transmissiesysteembeheerder toegewezen functies
artikel 3, eerste lid	artikel 12f, eerste, derde en vierde lid artikel 12h, eerste en vijfde lid
artikel 4 (en richtsnoer 1.10)	artikelen 34, eerste en derde lid, en 35
artikel 5, eerste lid	artikel 15, eerste lid
artikel 5, vierde lid	artikel 16a
artikel 5, vijfde lid	Er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid in geval van fysieke congestie mechanismen voor capaciteitsallocatie door een regelgevende instantie in plaats van door de transmissiesysteembeheerder toe te laten passen
artikel 6 (en richtsnoer 3.3.6)	artikelen 34, eerste en derde lid, en 35
artikel 6 (en richtsnoer 3.3.8)	artikel 38, derde lid
artikel 6, vierde lid	artikel 38, eerste lid
artikel 6, vijfde lid	artikel 38, tweede lid
artikel 7, eerste lid	artikel 12f, eerste, derde en vierde lid artikel 12h, eerste en vijfde lid
artikel 7, vijfde lid	wordt uitgevoerd via de artikelen 10a, 12a, 12f en 12h
artikel 7, zesde lid	wordt uitgevoerd via de artikelen 10a, 12a, 12f en 12h
artikel 7, zevende lid	artikel 12f, eerste, derde en vierde lid artikel 12h, eerste en vijfde lid
Artikel 8	artikel 38a
artikel 10	artikel 59, eerste lid
artikel 11	artikel 38b
artikel 13	artikelen 60, tweede lid, en 60ac, eerste lid