

Vergaderjaar 2008–2009

31 904

Wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

§ 1.1 Marktwerking, voorzieningszekerheid en duurzaamheid

Met de opening van de consumentenmarkt in 2004 werd de liberalisering van de energiemarkt voltooid. Inmiddels kan worden geconstateerd dat de werking van het marktmechanisme heeft geleid tot de beoogde effecten, zoals een toegenomen keuzevrijheid voor afnemers en een sterkere klantgerichtheid van leveranciers, alsmede een verhoogde efficiëntie in de sector. Maar de energiemarkt werkt nog zeker niet optimaal; discussies over de winsten van de netbeheerders en over de hoogte van de tarieven vormen daarvoor een indicatie.

In de afgelopen jaren is bovendien de maatschappelijke en politieke context van de energiesector veranderd. Het accent in het beleidsdenken over de sector is geleidelijk aan verschoven in de richting van voorzieningszekerheid en duurzaamheid. Voorzieningszekerheid en duurzaamheid zijn inmiddels object van zowel nationale als Europese als internationale bemoeienis en ze hebben economische, ecologische en geopolitiek-strategische dimensies, die bovendien onderling sterk verweven zijn. Deze beleidsdoelen vormen het uitgangspunt van het Energierapport 2008, dat in juni 2008 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2007/08, 31 510). Dit rapport gaat over de vraag hoe we zorgen voor een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening. Voorzieningszekerheid, verbetering van de marktwerking en duurzame energie vormen de pijlers van het energiebeleid. Het Energierapport bouwt voort op en geeft invulling aan het Werkprogramma Schoon & Zuinig (Kamerstukken II 2007/08, 31 209, nr. 1) en de beleidsbrief Energievoorzieningszekerheid en buitenlands beleid (Kamerstukken II 2005/06, 29 023, nr. 26).

§ 1.2 Inhoud van het wetsvoorstel

De drie centrale thema's van het energiebeleid: betrouwbaar, betaalbaar en schoon, vormen ook de basis voor dit wetsvoorstel. Tegen deze achter-

grond strekt dit wetsvoorstel hoofdzakelijk tot de verdere ontwikkeling en verbetering van de energie-infrastructuren, de verbetering van de werking van de gasmarkt en de invoering van voorrang voor duurzaam opgewekte elektriciteit. Deze maatregelen dienen zowel het belang van voorzieningszekerheid, van de positie van de consument, als van (de transitie naar) een duurzame energiehuishouding. Nederland wil ook in de toekomst verzekerd zijn van voldoende beschikbare energie. Het kabinet heeft de ambitie dat Nederland zich ontwikkelt tot de «gasrotonde» van Noordwest Europa. Daarmee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de voorzieningszekerheid en bovendien zal de rotonde naar verwachting ook economische voordelen opleveren. Enkele van de in dit wetsvoorstel vervatte verbeteringen zijn gebaseerd op de uitkomsten van de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet (Kamerstukken II 2006/07, 30 991, nr. 2), waaruit onder meer bleek dat de werking van de gasmarkt voor verbetering vatbaar was.

De in de brief van de Minister van Economische Zaken (hierna: de minister) van 18 februari 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 023, nr. 48) aangekondigde maatregelen ter versterking van de Nederlandse gasmarkt zijn in dit voorstel opgenomen, voor zover daarvoor aanpassing van de Gaswet noodzakelijk is. De in diezelfde brief aangekondigde maatregelen ter verbetering van de beschikbaarheid van grensoverschrijdende transportcapaciteit worden meegenomen in een aanpassing van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas.

Verder is invulling gegeven aan een voornemen dat is aangekondigd in de brief van 29 maart 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 29 023, nr. 37). Dit betreft een verbetering van de procedures rondom uitbreidingsinvesteringen, in aanvulling op de wijzigingen door de Wet houdende wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten (hierna: de rijkscoördinatieregeling).

Ook zijn in dit wetsvoorstel maatregelen opgenomen om duurzaam opgewekte elektriciteit voorrang te geven bij het transport over het net. Dit is een uitwerking van de brieven van de minister van 20 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 29 023, nr. 45), 7 mei 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 023, nr. 56) en 2 oktober 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 023, nr. 63) in reactie op de motie Ten Hoopen en Smeets (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 24).

Daarnaast omvat het wetsvoorstel enkele aanpassingen van de regels voor de inname van gas uit de kleine velden, alsmede enkele aanscherpingen betreffende de veiligheid en de kwaliteit van de netten.

Naast voorzieningszekerheid en duurzaamheid zijn het beschermen van de positie van de kleinverbruiker en het toezicht op de naleving van daarop gerichte wet- en regelgeving door de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de NMa) punten die blijvend de aandacht vragen. Ook op dit punt worden in dit wetsvoorstel enkele maatregelen genomen. Hierbij gaat het om het stroomlijnen van de bezwaar- en beroepsprocedures tegen de besluiten die de NMa neemt in het kader van haar taakuitoefening. Een andere wijziging betreft het uitbreiden van de bevoegdheden van de NMa, om te voorkomen dat een aan het eind van een reguleringsperiode nog bestaande en ongewenste winstsituatie doorwerkt in een volgende reguleringsperiode.

Tot slot regelt dit wetsvoorstel de verruiming van het takenpakket van de netbeheerder, met het verzorgen van gasaansluitingen.

Met deze maatregelen worden belangrijke stappen gezet in het traject om de doelen binnen de drie thema's: betrouwbaar, betaalbaar en schoon, te bereiken, maar er zal de komende jaren nog meer moeten gebeuren. Het wetsvoorstel is noodzakelijk, maar niet voldoende om de beleidsdoelen volledig te realiseren.

§ 1.3 Europees perspectief

Het Europeesrechtelijk kader wordt vormgegeven door de twee richtlijnen betreffende de interne markt voor elektriciteit en gas. Het betreft richtlijn nr. 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn nr. 96/92/EG (PbEG L 176) (hierna: tweede elektriciteitsrichtlijn) en 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 (PbEG L 176) (hierna: tweede gasrichtlijn).

Naast deze richtlijnen zijn er twee verordeningen die betrekking hebben op de toegang tot de energienetten: Verordening (EG) nr. 1228/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit en Verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten. Daarnaast is, wat duurzame elektriciteit betreft, van belang Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (PbEG L 283). Elektriciteit die is opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling wordt in richtlijn 2004/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 februari 2004 inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt en tot wijziging van richtlijn 92/42/EEG gelijkgesteld met duurzame elektriciteit.

De inhoud van dit wetsvoorstel sluit zowel beleidsmatig als juridisch goed aan op de ontwikkelingen op energiegebied in de Europese Unie. Versterking van de gasmarkt en vergroting van interconnectiecapaciteit zijn voorbeelden van door de Unie gewenste maatregelen.

In het Energierapport is uitgebreid aandacht besteed aan het (belang van het) Europese beleid en de positie van Nederland daarbinnen. Liberalisering van de energiemarkten is nog steeds een leidend Europees principe. Goed functionerende energiemarkten vormen de basis voor een betrouwbare en efficiënte energievoorziening. Transparantie, eerlijke concurrentie en investeringsbescherming zijn daarbij belangrijke elementen. Goed functionerende energiemarkten vormen ook de basis voor de voorzieningszekerheid van de EU. Immers, een open en efficiënte Europese markt met goede aanvoer- en transportroutes vormt een aantrekkelijk afzetgebied voor energieproducerende landen en maakt het mogelijk eventuele verstoringen in de toevoer op te vangen. Nederland heeft daar direct belang bij, niet alleen vanwege de toenemende importafhankelijkheid, maar ook vanwege de nieuwe kansen die dit biedt voor onze economie.

De Nederlandse energiesector is sterk en kan de komende jaren verder worden uitgebouwd. Een goed functionerende markt is daarvoor de basis. Onder meer met de maatregelen om de werking van de gasmarkt te verbeteren wordt hier invulling aan gegeven. Verder heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan om de werking van de interne energiemarkt te verbeteren, vervat in het derde liberaliseringspakket. Kernelementen uit dit «derde pakket» zijn een onafhankelijk beheer van de transportnetten, meer markttransparantie en meer grensoverschrijdende samenwerking tussen toezichthouders en tussen transportbedrijven. Het derde pakket is een belangrijke stap in de richting van een goed functionerende interne energiemarkt.

Sinds 2006 bestaat het Pentalaterale Energieforum waarin Nederland, Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg met elkaar samenwerken om

verdere marktkoppeling in Noordwest Europa te bewerkstelligen. De ontwikkeling van een Noordwest-Europese markt vergt enorme investeringen, die echter pas na een lange reeks van jaren zullen worden terugverdiend.

2. Gasmarktmaatregelen

§ 2.1 De huidige binnenlandse groothandelsmarkt gas

Zoals in de voornoemde brief van de minister van 18 februari 2008 staat, laat de Nederlandse gasmarkt een positieve ontwikkeling zien, maar is een extra impuls noodzakelijk. De wijze waarop gas in Nederland wordt verhandeld werpt drempels op voor zowel de markttoetreding als voor de marktintegratie in Noordwest Europa. Dat belemmert de ontwikkeling van de marktliquiditeit, schaadt de gasronde-ambitie en vormt op termijn een risico voor de voorzieningszekerheid. Om een krachtige impuls te geven aan het functioneren van de binnenlandse gasmarkt, dient de Gaswet op een aantal punten te worden aangescherpt, opdat:

- 1) er één binnenlandse markt voor gas ontstaat in plaats van de nu bestaande, gescheiden deelmarkten voor laagcalorisch gas (L-gas) en hoogcalorisch gas (H-gas);
- 2) iedere marktpartij zelf kan bijdragen aan het in balans houden van het gastransportnet;
- 3) een koper van gas zelf kan bepalen wat hij met zijn gas doet: verbruiken of doorverkopen.

Hierdoor wordt de Nederlandse gasmarkt voor marktpartijen aantrekkelijker, ook voor buitenlandse partijen die overwegen om gas naar de Nederlandse gasmarkt te brengen of om anderszins actief te worden op die markt.

Door de onderhavige maatregelen ter verbetering van de werking van de gehele gasmarkt in de wet op te nemen is de aangekondigde algemene maatregel van bestuur – ook in het kader van LNG – op grond van artikel 66a van de Gaswet niet nodig.

§ 2.2 Integratie gaskwaliteiten

In Nederland wordt zowel L-gas als H-gas verbruikt. Het is mogelijk H-gas in te zetten om L-gas-klanten te beleveren. Hiervoor moet het worden geconverteerd (kwaliteitsconversie). Dit kan door het bijmengen van stikstof. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet beschikt over de daarvoor benodigde faciliteiten en biedt deze door middel van een systeem van vooraf boeken aan marktpartijen aan. Omdat marktpartijen niet het risico kunnen en willen lopen op enig moment geen toegang te hebben tot deze faciliteiten, waardoor zij aangegane verplichtingen (tot leveren van L-gas) niet na kunnen komen, is de beschikbare capaciteit lang van te voren volgeboekt. Gevolg is dat partijen die op korte termijn kwaliteitsconversie capaciteit nodig hebben daar geen toegang meer toe kunnen krijgen, terwijl in de praktijk blijkt dat geboekte capaciteit lang niet altijd wordt gebruikt. Hierdoor is het voor marktpartijen met H-gas niet mogelijk om op de korte termijn actief te worden op de markt voor L-gas, terwijl daar feitelijk geen belemmering voor bestaat. Met name voor buitenlandse aanbieders van gas is dit een belemmering.

Het is dan ook van groot belang dat aanbieders op de groothandelsmarkt erop kunnen vertrouwen dat zij altijd over voldoende conversiecapaciteit kunnen beschikken. Als zij hier niet op kunnen vertrouwen, lopen zij grote financiële risico's. De L-gasmarkt is dan moeilijk toegankelijk voor andere partijen dan de «vermarkter» van het Groningenveld, omdat buiten het gas uit het Groningenveld vrijwel al het gas H-gas is.

In het wetsvoorstel is daarom in artikel 10a, eerste lid, onderdeel c, voorzien dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de taak heeft kwaliteitsconversie zonder boeking (reservering, contractering) vooraf aan te bieden. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft te kennen gegeven nu al in staat te zijn om over te stappen op zo'n systeem. Hierdoor is er, behoudens uitzonderlijke gevallen, altijd voldoende conversiecapaciteit beschikbaar en kan het vooraf boeken worden afgeschaft. De uitzonderlijke gevallen betreffen technische en/of fysieke overmachtssituaties. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft een overeenkomst gesloten met GasTerra, de vermarkter van het Groningengas, om ten behoeve van kwaliteitsconversie H-gas om te ruilen voor L-gas (gas-*swap*). Voorts zal over een aantal jaren de conversiecapaciteit van stikstof-installaties, nodig voor omzetting van H- in L-gas, zijn uitgebreid.

Naast conversie van H- naar L-gas is ook omgekeerde kwaliteitsconversie mogelijk waarbij L-gas in H-gas wordt omgezet. Het gaat hierbij om een administratief proces, want fysieke omgekeerde kwaliteitsconversie is technisch ingewikkeld en economisch niet haalbaar. Omdat marktpartijen die L-gas willen ruilen voor H-gas en omgekeerd elkaar in de praktijk niet goed vinden, voorziet het wetsvoorstel er in artikel 10a, eerste lid, onderdeel c, in dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet omgekeerde kwaliteitsconversie faciliteert. Hij kan dit doen als het moment waarop dit voor een partij nodig is, samenvalt met het moment waarop een andere partij een beroep doet op gewone kwaliteitsconversie. Op die momenten kan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet het L- en H-gas van de twee marktpartijen tegen elkaar uitruilen.

In artikel 12a, onderdeel a, wordt geregeld dat de kosten voor kwaliteitsconversie worden meegenomen bij de vaststelling van het tarief voor het transport van gas. Voor kwaliteitsconversie wordt derhalve geen apart tarief in rekening gebracht. Dit leidt tot een volledige integratie van de H- en L-gasmarkt en daarmee tot een meer liquide gasmarkt, waarbij gaskwaliteit geen invloed meer heeft op de verhandelbaarheid van het gas.

§ 2.3 Balancingregime

Het Nederlandse gastransportnet kent een landelijk gastransportnet en een aantal regionale gastransportnetten. Het landelijk gastransportnet kent entrypunten waar gas het net binnenkomt uit import, opslag en productie. Aan de andere kant zijn er exitpunten waar het gas het landelijk gastransportnet verlaat: grensovergangen (export), opslagen en de exitpunten van waaruit gas naar eindgebruikers gaat. Het landelijk gastransportnet met al deze entry- en exitpunten moet zorgvuldig op de juiste druk gehouden worden om te garanderen dat het gas op een veilige wijze stroomt. Hiervoor is het nodig dat er eisen worden gesteld aan de invoeding op en onttrekking aan het gastransportnet. Deze moeten, binnen bepaalde marges, met elkaar in evenwicht («balans») zijn. In de praktijk ontstaan er echter verschillen tussen de invoeding en onttrekking door het handelen van de gebruikers van dit net. Het herstellen van de balans en in balans houden van het landelijk gastransportnet is een wettelijke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet.

Het gastransportnet is nu nog «drukgestuurd» door het Groningenveld en daarmee voor de balancing sterk afhankelijk van dit veld. Historisch is dit goed verklaarbaar, maar dit kent inmiddels ook een aantal nadelen:

- de netbeheerder van het landelijk gastransportnet beschikt, in vergelijking met landelijk netbeheerders in andere landen, over beperkte andere mogelijkheden om het net in balans te houden;
- de netbeheerder van het landelijk gastransportnet is voor de balancing van zijn net sterk afhankelijk van zijn grootste klant, bovendien

hebben andere partijen geen mogelijkheid om bij te dragen aan de balancering van het landelijk gastransportnet.

Om deze redenen stelt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet strikte eisen aan marktpartijen. Zij dienen op straffe van een onbalansheffing hun invoeding op en onttrekking aan het net volgens de richtlijnen van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet met elkaar in balans te houden. De netbeheerder hanteert weliswaar toleranties, maar de onbalansboetes worden als hoog ervaren. Deze onbalanseisen zijn zwaar voor marktpartijen die geen gebruik maken van het Groningenveld. In een geliberaliseerde gasmarkt is dit een obstakel.

Het is daarom van belang dat zowel de netbeheerder van het landelijk gastransportnet als de netgebruikers op termijn over voldoende andere balanceringsinstrumenten kunnen beschikken. Dit belang wordt nog eens versterkt doordat het Groningenveld op termijn niet meer in staat is om te voorzien in de druksturing.

Het is dan ook noodzakelijk een overstap te maken naar een andere, meer marktconforme en toekomstbestendige wijze van balancering van het landelijk gastransportnet. Hierin kan het Groningenveld op gelijke voorwaarden als andere flexibiliteitsbronnen bijdragen aan de balancering van het landelijk gastransportnet. Door nu te beginnen kunnen ook andere flexibiliteitsmiddelen worden ingezet en ontstaat er geleidelijk een marktgebaseerde balancering van het landelijk gastransportnet. Naast de bouw van (extra) gasopslagen, kunnen hiervoor ook – nu onderbenutte – bronnen worden ingezet, zoals het tijdelijk terug- of omhoogschakelen van het gasverbruik in een elektriciteitscentrale of in de glastuinbouw. Dit is niet alleen van belang voor de werking van de gasmarkt, maar zeker net zo noodzakelijk vanwege de lange termijn leverings- en voorzieningszekerheid.

Uit de gasmarktmonitor, een jaarlijkse rapportage waarin de NMa op basis van vooral eigen onderzoek rapporteert over de marktwerking op de groothandelsmarkt voor gas, blijkt overigens nog een obstakel voor marktpartijen. Zij hebben te weinig inzicht in de mate waarin hun eigen invoeding en onttrekking in balans zijn en in de balanspositie van het gehele gastransportnet. Deze informatie is essentieel om marktpartijen hun eigen gasportefeuille te laten balanceren en om daarmee bij te dragen aan de netbalans. Zonder meer en snellere informatie kunnen marktpartijen hun onbalans en daaruit voortvloeiende onbalanskosten niet inperken.

In dit wetsvoorstel wordt in artikel 17b een voorstel gedaan voor een marktgebaseerd balanceringsregime. Het wetsvoorstel regelt hierbij alleen de hoofdlijnen, te weten programmaverantwoordelijkheid, de overdracht van programmaverantwoordelijkheid en de programma's die ingediend moeten worden door invoedende en onttrekkende marktpartijen. Op deze manier wordt aan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de gebruikers van het net maximaal ruimte gegeven bij de verdere invulling van het balanceringsregime.

Als de partijen er zelf niet uitkomen bestaat de mogelijkheid om door middel van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas het balanceringsregime nader in te vullen. De invulling zal in ieder geval worden vastgelegd in de gasvoorwaarden die op voorstel van de gezamenlijke netbeheerders door de NMa worden vastgesteld.

Het nieuwe balanceringsregime zal uitgaan van het systeem van programmaverantwoordelijkheid. Het systeem is vergelijkbaar met het systeem voor programmaverantwoordelijkheid zoals dit in de elektriciteitssector wordt toegepast. Anders dan bij elektriciteit wordt bij gas een onderscheid gemaakt tussen het programma van degene die gas invoedt en het programma van degene die gas aan het net onttrekt. Dit onder-

scheid is opgenomen om de verhandelbaarheid van het gas binnen Nederland te bevorderen. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2.4 van deze toelichting. Het wetsvoorstel gaat dus uit van programmaverantwoordelijkheid van zowel degene die gas op het gastransportnet invoedt als degene die gas aan het gastransportnet onttrekt. Een programmaverantwoordelijke moet programma's indienen bij de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. In zijn programma geeft de programmaverantwoordelijke op hoeveel gas hij op enig moment op het gasnet zal invoeden en/of onttrekken. Daarnaast geeft de programmaverantwoordelijke in zijn programma op ten aanzien van hoeveel gas netto de programmaverantwoordelijkheid overgaat en op wie. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet ontvangt alle programma's en kan instructies geven als er fouten in individuele programma's staan of inconsistenties tussen programma's of als deze niet uitvoerbaar zijn. In beginsel zijn de aangeslotenen op het gastransportnet zelf programmaverantwoordelijk, maar de programmaverantwoordelijkheid kan worden overdragen aan een ander. Voor kleinverbruikers schrijft het wetsvoorstel voor dat de leverancier de programmaverantwoordelijkheid overneemt.

Uit de consultatie van het wetsvoorstel is gebleken dat met name het nieuwe balanceringsregime veel vragen oproept bij marktpartijen. Het nieuwe balanceringsregime wordt uitgewerkt door de beheerder van het landelijk gastransportnet en de gebruikers van het net. Hierbij geldt dit wetsvoorstel als randvoorwaarde. De beheerder van het landelijk gastransportnet rapporteert met regelmaat aan de minister over de voortgang. In de uitwerking worden de in dit voorstel opgenomen hoofdlijnen geconcretiseerd. In de uitwerking tekent zich een balanceringsregime af dat als volgt zal werken:

- Degene die gas op het gastransportnet invoedt en degene die gas aan het gastransportnet onttrekt is programmaverantwoordelijk. Dat betekent dat die partij geacht wordt een programma op te stellen over de verwachte invoeding en/of onttrekking van gas op deze aansluitpunten. Verder informeren programmaverantwoordelijken de netbeheerder van het landelijk gastransportnet in hun programma over de hoeveelheid gas die netto wordt overgedragen aan, respectievelijk overgenomen van anderen. Op grond van artikel 17b gaat de programmaverantwoordelijkheid van gas wettelijk over van de invoedende naar de onttrekkende marktpartij op een virtueel punt op het landelijk gastransportnet. Dit wordt waar mogelijk gesaldeerd per programmaverantwoordelijke. In de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas of de gasvoorwaarden zal worden uitgewerkt hoe tussen- en beurshandel hierin wordt meegenomen. Deze informatie is nodig om vast te kunnen stellen of een programmaverantwoordelijke niet meer of minder invoedt dan hij verplicht is, dan wel niet meer of minder afneemt dan waar hij recht op heeft. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet controleert de programma's op fouten, consistentie en uitvoerbaarheid en kan zo nodig instructies geven ter verbetering van het programma.
- De programma's worden een dag van tevoren vastgesteld. De programmaverantwoordelijke kan zijn programma dan niet meer aanpassen, maar kan zijn invoeding of onttrekking wel aanpassen. Dit zal nader worden uitgewerkt in de gasvoorwaarden.
- Elke programmaverantwoordelijke mag zijn programmaverantwoordelijkheid overdragen aan een derde. Dit kan zijn leverancier zijn, maar ook een derde die bereid is de programmaverantwoordelijkheid over te nemen. Bij het overdragen van programmaverantwoordelijkheid zal deze programmaverantwoordelijke informatie over zijn gas in- en verkoopcontracten moeten verstrekken aan degene die zijn programmaverantwoordelijkheid overneemt.

- Omdat het aanbieden van programmaverantwoordelijkheid een commerciële dienst is, is het op grond van artikel 10b, eerste lid, en artikel 10c, eerste lid, niet toegestaan de programmaverantwoordelijkheid over te dragen aan een netbeheerder.
- Op de dag van het daadwerkelijke transport kan er een verschil ontstaan tussen het vooraf opgegeven programma en de feitelijke situatie. Met behulp van actuele stuurinformatie krijgt de programma-verantwoordelijke inzicht in de mate van (on)balans van zijn eigen programma en de (on)balans van het systeem. Hij kan dan proberen om zijn balanspositie te herstellen door zijn invoeding of onttrekking aan te passen of door handelstransacties met andere partijen. Anders dan bij elektriciteit is er bij gas vaak geen sprake van acute onbalans. Zolang het systeem, rekening houdend met de buffercapaciteit van het net, in balans is, kunnen programmaverantwoordelijken hun programma aanpassen, uitgaande van de ontwikkeling van hun eigen onbalanspositie en de ontwikkeling van het systeem.
- Het verstrekken van actuele stuurinformatie wordt met dit wetsvoorstel een wettelijke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Deze zal actuele informatie moeten verschaffen over de mate waarin een programmaverantwoordelijke zich overeenkomstig zijn programma gedraagt en de mate waarin het gastransportnet in evenwicht is.
- Het is de taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet om het gastransportnet in balans te houden. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet maakt daarbij gebruik van de buffercapaciteit van het gastransportnet.
- Wanneer het gastransportnet rekening houdend met deze buffercapaciteit op enig moment niet in balans is, zal de netbeheerder van het landelijk gastransportnet gedurende de dag gas moeten bijkopen of moeten verkopen. Hij kan dit gas bijkopen of verkopen op een *intra* day-markt voor gas (onbalansmarkt) en van partijen die op dat moment een bijdrage leveren aan het in balans houden van het net. De kosten die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet hiervoor maakt zal hij in rekening brengen bij die partijen die door afwijkingen van hun programma hebben bijgedragen aan de onbalans van het gastransportnet. Programmaverantwoordelijken wier onbalans juist bijdroeg aan het in balans brengen van het gastransportnet worden beloond. Zij ontvangen de prijs van de *intra* day-markt voor hun gas.
- Onbalans wordt afgerekend op basis van het verschil tussen het ingediende programma en de verstrekte stuurinformatie. Hiermee wordt bewerkstelligd dat alle programmaverantwoordelijken consequent handelen naar aanleiding van de beschikbaar gestelde informatie. Alleen de actueel beschikbare stuurinformatie, waarop een programmaverantwoordelijke zijn handelen baseert, wordt gebruikt in de verrekening van de onbalans. Als achteraf blijkt dat deze stuurinformatie niet geheel correct was, heeft dit dus geen invloed op de onbalanskosten van deze programmaverantwoordelijke.
- Achteraf gaat de netbeheerder na hoeveel gas een programma-verantwoordelijke daadwerkelijk heeft ingevoerd dan wel heeft onttrokken. De geleverde of ontvangen hoeveelheid gas wordt verrekend uitgaande van deze daadwerkelijke geleverde hoeveelheid gas. Verschillen met de stuurinformatie worden verrekend tegen een in de gasvoorwaarden vast te leggen prijssystematiek.

Er zijn situaties waarbij de invoedende partij dezelfde is als de onttrekende partij. Denk bijvoorbeeld aan een transitieur van gas van Duitsland via Nederland naar het Verenigd Koninkrijk of een importeur die gas opslaat in een eigen gasberging. Bij de uitwerking van het balanceringsregime door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en de marktpartijen kan nader worden bepaald hoe marktpartijen in deze gevallen om

moeten gaan met de programma's, bedoeld in artikel 17b, eerste en tweede lid.

§ 2.3.1 Beperking kredietrisico tegenpartij

Een specifiek knelpunt met betrekking tot de handel van gas op de Title Transfer Facility (hierna: TTF) is het kredietrisico dat kopers en verkopers van gas lopen doordat zij mogelijk verantwoordelijk worden gehouden voor schulden die hun tegenpartij bij de netbeheerder van het landelijk gastransportnet veroorzaakt. Onder het nieuwe balanceringsregime is de actuele positie van een programmaverantwoordelijke – is er genoeg gas ingekocht om aan zijn verplichtingen te voldoen – steeds bekend bij de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Hierdoor kan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet goed inschatten of partijen hun verplichtingen ten gevolge van onbalans kunnen nakomen. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet loopt hierdoor minder risico dat afnemers hun onbalansverplichtingen niet nakomen. Eventuele kredietrisico's kunnen hierdoor sterk worden gereduceerd. Onder het huidige regime werden deze risico's voor een belangrijk deel bij de tegenpartij van de handelstransactie neergelegd. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft inmiddels toegezegd de bepaling daartoe uit zijn voorwaarden schrappen op het moment dat het nieuwe balanceringsregime in werking treedt. Met het vervallen van deze aansprakelijkheid en het daarmee verbonden kredietrisico zal een extra drempel voor de verhandelbaarheid van gas en de handel op de beurzen worden geslecht.

§ 2.3.2 Noodvermogen

Wanneer er onverwachte grote storingen optreden in het gastransportnet is het denkbaar dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de systeembalans niet (direct) kan herstellen via de onbalansmarkt. Daarom voorziet het wetsvoorstel in artikel 12b, vierde lid, onderdeel e, erin dat in de gasvoorwaarden regels worden gesteld over de wijze waarop hij een ernstige verstoring van het evenwicht van het door hem beheerde gastransportnet voorkomt en herstelt. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet kan bijvoorbeeld (op marktconforme wijze) overeenkomsten sluiten met marktpartijen voor het beschikbaar stellen van noodvermogen. In het uiterste geval kan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet instructies geven aan marktpartijen over de invoeding of onttrekking van gas. De kosten van het contracteren van noodvermogen en het in geval van nood herstellen van de systeembalans worden meegenomen bij de vaststelling van het tarief voor het transport van gas als bedoeld in artikel 12a, onderdeel a. Deze kosten worden derhalve niet meegenomen bij de vaststelling van de kosten voor onbalans als bedoeld in artikel 12a, onderdeel b.

§ 2.4 Verhandelbaarheid van gas

Het transport van gas is nu gebaseerd op een entry-exitsysteem. Een marktpartij contracteert de transportrechten lang van te voren. Een dag voor het feitelijke transport geeft hij op hoeveel gas hij op welk entrypunt wil invoeden en (indien nodig) op welk exitpunt wil onttrekken. Dit heet nomineren. Op dit moment worden entry- en exitrechten vaak door dezelfde partij genomineerd. De nominerende partij heeft daarmee de zeggenschap over het gehele transport van gas. Hij bepaalt waar het gas op gastransportnet wordt ingevoerd en, in overleg met zijn klant, waar het gas het gastransportnet verlaat. Ook wanneer het transport met handel gepaard gaat, heeft vaak slechts één van beide handelpartijen de zeggenschap over het transport van gas. Dit is vaak de invoedende partij. Een

invoedende partij beschikt veelal over transportcapaciteit op verschillende entrypunten (velden/importcontracten) en bepaalt pas een dag van te voren op welke entrypunten hij gas in welke hoeveelheid zal invoeden. In de praktijk nomineert de invoeder het gehele transport en bepaalt daarmee veelal ook het exitpunt. Hoewel dit exitpunt met de koper van het gas is overeengekomen, belemmert deze werkwijze de liquiditeit van de markt. Het gas kan namelijk na het passeren van het exitpunt niet meer in het handelsverkeer worden teruggebracht. De onttrekkende partij (de koper) kan zijn gas in deze constructie niet meer doorverkopen of elders onttrekken als hij het gas op de dag van levering niet nodig heeft achter zijn exitpunt.

Om binnen het entry-exit-systeem de verhandelbaarheid van gas te vergroten biedt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet op dit moment al de mogelijkheid aan dat twee verschillende partijen (*in casu* de gas invoedende partij en de onttrekkende partij) onafhankelijk van elkaar de invoeding en de afname door de onttrekkende partij een gelijke hoeveelheid gas te betreffen. Deze mogelijkheid is de TTF. Binnen het entry-exit-systeem is de TTF een virtuele exit voor een invoedende partij, en direct voor hetzelfde gas een virtuele entry voor de onttrekkende partij. De TTF is een virtueel punt op het gastransportnet waar handelstransacties worden geregistreerd. Op basis van de TTF is inmiddels een handelsplaats ontstaan waarop ook beurzen, zoals APX en Endex, actief zijn. De beurshandel heeft tevens geleid tot een eigen «TTF-prijs» voor gas. De rol van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet is hierbij beperkt tot het transporteren en het administreren van de overdracht.

In de huidige TTF-dienst moeten de invoedende en de onttrekkende partij er samen voor kiezen om gas op de TTF over te dragen. Knelpunt is dat invoeders tot nu toe slechts beperkt bereid zijn om gas in de door afnemers gewenste blokken over te dragen op de TTF. Hierdoor is het voor afnemers lastig om op basis van TTF-transacties zelf een volledige inkoopportefeuille samen te stellen. Het merendeel van het in Nederland afgeleverde gas wordt daarom op dit moment nog op de oorspronkelijke manier getransporteerd, waarbij de invoedende partij ook over de onttrekking uit het landelijk transportnet de zeggenschap heeft. De koper kan dit gas niet doorverkopen, ook niet als hij dit gas niet nodig heeft of wanneer hij doorverkoop aantrekkelijker vindt dan het gas op zijn aansluiting te onttrekken voor eigen verbruik. Deze handelwijze beperkt de gashandel. Een koper van gas kan hierbij immers niet zelf bepalen of hij het gas zelf wil verbruiken of dat hij dit gas wil doorverkopen aan een derde, want hij heeft hiervoor de medewerking nodig van zijn leverancier (de invoeder). Dit wetsvoorstel bepaalt dat degene die gas op het gastransportnet invoedt of daaraan onttrekt, zelf verantwoordelijk is voor het programma op zijn aansluiting. Programma's voor invoeding en onttrekking worden daarmee in beginsel ontkoppeld. Het gevolg hiervan is dat een koper van gas geen instemming meer nodig heeft van zijn leverancier om te bepalen wat hij met zijn gas doet. Hiermee wordt een belangrijk knelpunt voor de verhandelbaarheid van gas opgelost. De programmaverantwoordelijkheid zal op een virtueel punt op het gastransportnet overgaan van de invoedende op de onttrekkende partij. De invoedende partij is programmaverantwoordelijke van zijn aansluitpunt tot dit virtuele punt en de onttrekkende partij is programmaverantwoordelijke van dit virtuele punt tot zijn aansluitpunt. De onttrekkende partij bepaalt daarmee – in zijn programma – waar het gas het gastransportnet verlaat. De functie van dit virtuele punt is nieuw ten opzichte van de huidige TTF. De huidige TTF is een punt waar handelstransacties worden geregistreerd. Het virtuele punt als bedoeld in artikel 17b is het punt op het gastransportnet waar de programma-

verantwoordelijkheid over zal kunnen gaan van de invoedende op de onttrekkende partij.

Zowel de invoedende als de onttrekkende partij kunnen tot op het moment van het indienen van hun programma (naar verwachting één dag voor de fysieke levering) nog bepalen hoe zij aan hun verplichtingen willen voldoen. Zo kan de invoedende partij het te leveren gas proberen te kopen van een derde partij in plaats van het te produceren of te importeren. Anderzijds kan de onttrekkende partij proberen om het gas, waarover hij de programmaverantwoordelijkheid krijgt overgedragen, te verkopen aan een derde partij in plaats van het zelf te onttrekken. Dit zal de liquiditeit op de gasmarkt naar verwachting sterk vergroten. Een liquide handel van gas, gecombineerd met actuele stuurinformatie, biedt marktpartijen ook meer mogelijkheden om hun programma in evenwicht te brengen en een dreigende onbalans te voorkomen. Een liquide handel biedt marktpartijen daarmee de mogelijkheid om zelf bij te dragen aan het in evenwicht houden van het gasnet.

§ 2.4.1 Gebruik programmaverantwoordelijkheid

Zoals in paragraaf 2.3. beschreven zijn degenen die gas op het gastransportnet invoeden danwel gas daaraan onttrekken programmaverantwoordelijk. Een programmaverantwoordelijke heeft globaal drie mogelijkheden om met zijn programmaverantwoordelijkheid om te gaan.

1. De programmaverantwoordelijke draagt zijn eigen programmaverantwoordelijkheid.

De programmaverantwoordelijke koopt zelf zijn gas in en informeert zelf de netbeheerder van het landelijk gastransportnet via zijn programma over de hoeveelheid gas die hij op het net invoedt of daaraan onttrekt en waarvan de programmaverantwoordelijkheid op het virtuele punt op het gastransportnet overgaat op een andere programmaverantwoordelijke. Vooral marktpartijen met een goed voorspelbare invoeding of onttrekking van gas of die beschikken over goede flexibiliteitsbronnen zullen naar verwachting voor deze optie kiezen. Een marktpartij die zelf zijn gas inkoop en zelf zijn programmaverantwoordelijkheid uitvoert, is niet afhankelijk van derden en hoeft uiteraard ook niet te betalen voor de diensten van derden. Hij kan hierdoor goedkoper uit zijn. Wel moet hij zelf actief gas inkopen (wat tijd en kennis vergt) en kan hij zijn onbalansrisico niet delen met anderen. De kans dat hij in onbalans is, is waarschijnlijk klein, maar hij kan zijn onbalans niet middelen met anderen die een tegengestelde onbalans hebben.

2. De programmaverantwoordelijke koopt en verkoopt zelf gas (portfolio-opbouw), maar draagt zijn programmaverantwoordelijkheid over aan een ander.

Naar verwachting zal, zeker naar mate Nederland een meer liquide markt kent voor de inkoop of verkoop van gas, een deel van de programmaverantwoordelijken (gedeeltelijk) zelf gas willen inkopen of verkopen. Het kan dan gaan om grotere bedrijven of kleinere leveranciers. Deze programmaverantwoordelijken zien mogelijk op tegen een plicht om dagelijks hun onbalans te managen. Bovendien is het vaak voordelig om de programmaverantwoordelijkheid te combineren met die van een aantal andere programmaverantwoordelijken, want afwijkingen van de één kunnen dan worden gecompenseerd door tegengestelde afwijkingen van de ander, waardoor er geen of minder onbalans per portfolio resteert. Het combineren van onbalansrisico's is daardoor vaak voordelig voor programmaverantwoordelijken. Deze mogelijkheid combineert de vrijheid van eigen gasinkoop met lagere administratieve lasten en lage(re) onbalanskosten. Wel moet de programmaverantwoordelijke degene aan

wie hij zijn programmaverantwoordelijkheid overdraagt, de informatie verschaffen die deze nodig heeft om programma's in te dienen.

3. De programmaverantwoordelijke draagt de inkoop van gas en zijn programmaverantwoordelijkheid over aan een ander.

Er zijn programmaverantwoordelijken die zelf niet actief gas willen inkopen en die ook niet de wens en de middelen hebben om netbeheerders dagelijks te informeren over hun programma's. Deze programma-verantwoordelijken willen gewoon gas gebruiken wanneer ze dit nodig hebben. Zij kunnen zowel de inkoop van gas, als hun programma-verantwoordelijkheid overdragen aan derden. Dit zal vaak dezelfde partij zijn, maar dit hoeft niet. Wanneer een leverancier dit aanbiedt, bestaat ook de mogelijkheid om de programmaverantwoordelijkheid over te dragen aan een leverancier, die er voor zorgt dat de aangeslotene – binnen overeengekomen grenzen – zoveel gas kan gebruiken als zij nodig heeft. Hiermee wordt voorzien in de mogelijkheid tot de voortzetting van de bestaande, veel voorkomende praktijk.. Hieronder vallen onder andere de huidige profielcontracten, maar ook een aantal exportcontracten. Keerzijde van deze mogelijkheid is dat een programmaverantwoordelijke die hiervoor kiest – net als nu – niet naar believen gas kan bijkopen of doorverköpen.

De combinatie van flexibele inkoop en overdracht van programma-verantwoordelijkheid is interessant voor programmaverantwoordelijken die veel flexibiliteit nodig hebben en zelf geen flexibiliteitsbronnen hebben of die hun gasverbruik moeilijk kunnen voorspellen, bijvoorbeeld omdat hun gasverbruik temperatuursafhankelijk is. Aan de aanbodkant is deze combinatie aantrekkelijk voor grote verkopers die over veel flexibiliteit beschikken en door het bundelen van de vraag in een verkoopportfolio de relatieve onvoorspelbaarheid van die vraag kunnen temperen.

Naar verwachting zullen al deze drie mogelijkheden voorkomen. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat programmaverantwoordelijken zelf bepalen op welke wijze zij invulling wensen te geven aan hun programmaverantwoordelijkheid. Immers, alleen als programma-verantwoordelijken keuzevrijheid hebben, vergroten de voorgestelde maatregelen de liquiditeit van de gasmarkt. Ten einde deze keuzevrijheid te waarborgen is in artikel 66d een aantal maatregelen opgenomen om te voorkomen dat de verkoper van gas de koper van gas (op commerciële wijze) dwingt zijn programmaverantwoordelijkheid aan hem over te dragen. In artikel 66d, eerste lid, onderdeel a, is bepaald dat de verkoop van gas en de overname van programmaverantwoordelijkheid separaat moeten worden aangeboden. Een verkoper van gas mag de koper dus wel een aanbod doen om zijn programmaverantwoordelijkheid over te nemen, maar hij moet dit apart aanbieden. Het is de verkoper van gas ook niet toegestaan te eisen dat koper van gas de programmaverantwoordelijkheid aan hem overdraagt (artikel 66d, eerste lid, onderdeel b). Verder mag de verkoper van gas door het stellen van tarieven en voorwaarden geen commerciële dwang uitoefenen waardoor kopers van gas redelijkerwijs zullen kiezen hun programmaverantwoordelijkheid aan de verkoper over te dragen (artikel 66d, eerste lid, onderdeel c). In het algemeen is er sprake van commerciële dwang als het gas dat een verkoper onder overname van programmaverantwoordelijkheid levert, goedkoper is dan zonder overname van programmaverantwoordelijkheid. Het is echter niet eenvoudig de prijsformules op verschillende afleverpunten met elkaar te vergelijken en het ligt niet voor de hand dat verkopers verplicht worden het in de markt gangbare type prijsformules voor het ene afleverpunt ook op het andere aan te bieden. Commerciële dwang kan dan blijken uit de vergelijking van het aanbod van een verkoper met andere verkopers. Het aanbieden van gas zonder overname van programma-verantwoordelijkheid boven gangbare marktprijzen terwijl gas bij over-

name van de programmaverantwoordelijkheid tegen gangbare marktprijzen wordt aangeboden, suggereert commerciële dwang. Hierbij geldt dat de commerciële dwang die van een aangeboden product uitgaat, mede afhangt van de mate waarin een koper zich tot andere partijen kan wenden voor een vergelijkbaar product.

Er is één uitzondering op het verbod om van kopers van gas te eisen dat zij hun programmaverantwoordelijkheid overdragen. Deze uitzondering geldt indien een koper en een verkoper overeenkomen dat de hoeveelheid gekocht gas bepaald wordt door de feitelijke onttrekking van gas op één of meer aansluitingen of exportpunten. Deze flexibele inkoopcontracten hoeven alleen aangeboden te worden aan marktpartijen die hun programmaverantwoordelijkheid overdragen. Profielcontracten en andere flexibele contracten zijn immers alleen beheersbaar wanneer het gas niet kan worden doorverkocht. De overdracht van programmaverantwoordelijkheid voorkomt dat de koper gas, dat hij onder het flexibele contract zelf niet nodig heeft, doorverkoopt aan derden. Het ligt in de rede dat een verkoper die gas «op de TTF» levert en hierbij toch flexibiliteit toestaat in het volume, een compensatie in rekening brengt voor de arbitragemogelijkheid die de koper krijgt ten opzichte van contracten waarin deze flexibiliteit niet is opgenomen.

Voorgesteld is in artikel 60ad, eerste lid, onderdeel a, de NMa de bevoegdheid te geven een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van het bepaalde in artikel 66d, eerste lid.

3. Energie-infrastructuur

§ 3.1 Het belang van infrastructuur

De komende jaren zijn forse investeringen noodzakelijk ter uitbreiding van de elektriciteits- en gastransportnetten. Dit is een belangrijke boodschap uit zowel het Energierapport 2008 als het WRR-rapport «Sturen op infrastructuur»: investeer in infrastructuur. De afgelopen jaren zijn de investeringen in de energie-infrastructuur achtergebleven bij de overige ontwikkelingen in de energiesector. Voor een belangrijk deel ligt de oorzaak hiervan in de lange doorlooptijd van uitbreidingen van de infrastructuur. Het duurt vaak jaren voordat een uitbreiding gereed is. Dit heeft onder meer geleid tot het ontstaan van congestie op de elektriciteitsinfrastructuur als gevolg van onvoldoende transportcapaciteit.

Op het gebied van gas zal de infrastructuur ingrijpend moeten veranderen, in reactie en inspelend op diverse nationale en internationale ontwikkelingen. Langzaam raakt het gas uit het Groningenveld op. Nederland zal hierdoor steeds meer gas uit andere landen moeten aantrekken om te voorzien in de eigen behoefte. Nederland heeft de ambitie om voor Noordwest Europa een belangrijk logistiek knooppunt te worden voor de opslag en het transport van gas uit verschillende aanvoerrichtingen: de gasrotonde. Een goed functionerende «gasrotonde» draagt bij aan het ontstaan van een liquide gasmarkt en een beter geborgde voorzieningszekerheid van Nederland. Uitbreiding en verbetering van de infrastructuur geeft ruimte om meer gas van verschillende partijen voor de Nederlandse markt aan te trekken. Door de toenemende behoefte aan geïmporteerd gas, de verdere internationalisering van de gasmarkt en de opkomst van vloeibaar aardgas (LNG) neemt de behoefte aan binnenlandse en grensoverschrijdende transportcapaciteit toe. Het feit dat het L-gas op termijn opraakt zal ertoe leiden dat het aandeel van H-gas in het Nederlandse gasverbruik zal toenemen, en dat daarnaast meer capaciteit nodig zal zijn voor kwaliteitsconversie (zie paragraaf 2.2.). Deze ontwikkelingen vragen om forse investeringen in uitbreiding van de net- en conversiecapaciteit. Ook de ontwikkeling en inpassing van groen gas en synthetisch gas uit kolenvergassing vergen belangrijke investeringen in aanpassing van de

huidige gasinfrastructuur. De eerste stap voor deze investeringen is reeds gezet door de landelijk netbeheerder GTS op basis van de Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 7 juli 2008, nr. WJZ 8076154, met betrekking tot de uitoefening door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet.

Voorts zijn investeringen noodzakelijk in de elektriciteitsinfrastructuur. De netten moeten om verschillende redenen uitgebreid worden, in geografische zin en qua capaciteit en functionaliteit. De netten moeten de verwachte grootschalige uitbreiding van productiecapaciteit in Nederland kunnen verwerken. Daarnaast nemen grensoverschrijdende elektriciteitsstromen toe als gevolg van marktintegratie en daarvoor is extra interconnectiecapaciteit nodig. Nieuwe ontwikkelingen zoals duurzame en decentrale elektriciteitsopwekking, groot- en kleinschalige opslag-systemen en elektrische auto's zullen ingepast moeten kunnen worden. Daarnaast is in de komende decennia een aanzienlijk deel van de netten aan vervanging toe vanwege het verstrijken van de technische levensduur.

§ 3.2 De gasrotonde

Zoals aangegeven heeft het kabinet de ambitie dat Nederland zich ontwikkelt tot gasrotonde van Noordwest Europa. De gasrotonde is een breder concept dan alleen een fysiek stelsel van buisleidingen. De contouren ervan zijn geschetst in de brief van de minister van 17 maart 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 29 023, nr. 22) en herhaald en aangescherpt in het voornoemde Energierapport 2008. Ook de motie Ten Hoopen c.s. (Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 XIII, nr. 44) die op 28 oktober 2008 door de Tweede Kamer is aangenomen, onderkent het belang van de gasrotonde voor de Nederlandse economie.

De maatregelen die in dit voorstel zijn opgenomen ter versterking van de gasmarkt en de gasinfrastructuur moeten in dat licht worden gezien. Nederland heeft weliswaar nog voor minimaal 50 jaar eigen gasvoorraden, maar zal rond 2025 meer gas importeren dan exporteren. Daarom moeten nu maatregelen worden genomen die ervoor zorgen dat er ook op termijn voldoende gas in Nederland voorhanden is. Gas zal als relatief schone fossiele brandstof de komende decennia een belangrijke plaats blijven innemen in de Nederlandse energievoorziening. Daarbij doen zich extra kansen voor Nederland voor, doordat het zich kan ontwikkelen als spil (gasrotonde) in de Noordwest Europese gasvoorziening. Waar Nederland dat nu in feite van nature al is met gasleveringen aan Duitsland, België, het VK en Noord-Frankrijk, liggen hier ook kansen als de eigen voorraden uitgeput raken en deze leveringen moeten worden «vervangen» door gasaanvoer uit andere delen van de wereld. Deze kansen zijn gelegen in:

- de geschiktheid van de ondergrond voor de realisatie van gasopslagen;
- de ligging aan zee waardoor het relatief makkelijk is om LNG aan te voeren;
- de virtuele handelsplaats TTF en de (gefuseerde) gasbeurzen APX en Endex;
- een gastransportnetwerk dat van hoge kwaliteit is en goed is aangesloten op de netwerken in de ons omringende landen;
- de aanwezigheid van gaskennis bij organisaties als Gasunie/GTS, GasTerra, NAM, het Energy Delta Institute en ECN;
- een behoorlijk groot aantal partijen dat in Nederland al actief is op het gebied van gas: shippers, nationale en internationale energie distributiebedrijven, buitenlandse gasproducenten (al dan niet met winningsactiviteiten in Nederland), etc.

Het is dan echter wel zaak om ervoor te zorgen dat het gas dat de Nederlandse gasrotonde bereikt ook goed verhandelbaar is en dat er sprake is van een liquide markt. Dat is hetgeen met dit voorstel wordt beoogd. Juist een goede, liquide markt zal het, gecombineerd met de overige voordelen die Nederland biedt, voor producenten en handelaren aantrekkelijk maken om hun gas hier te verhandelen. Daarmee zijn zowel de voorzieningszekerheid als de economie van Nederland gediend.

Aan de ambitie om Nederland te ontwikkelen tot gasrotonde zijn in beginsel geringe risico's verbonden. Het voornaamste risico is dat er geen (extra) gas naar Nederland komt. Het tegengaan van dit risico is echter juist de kern van de gasrotonde ambitie. Daarnaast kan er een financieel risico aan de gasrotonde verbonden zijn. Dat is beperkt en overzichtelijk en kan goed worden beheerst. Het zijn voor het overgrote deel marktpartijen die de noodzakelijke investeringen voor hun rekening zullen moeten nemen (bijvoorbeeld in gasopslagen en LNG-installaties). Zij zullen dit doen op basis van commerciële overwegingen. De rol van de overheid is hierbij beperkt tot het creëren van de juiste randvoorwaarden. Waar het de investeringen in (uitbreiding van) de gastransportinfrastructuur betreft, geldt dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zijn investeringsbeslissing baseert op een gedegen voorbereiding, die hem voldoende zekerheid geeft dat de investering financieel is afgedekt. Er wordt zodoende onvoldoende geïnvesteerd in capaciteitsuitbreiding als er geen zekerheid is dat deze daadwerkelijk zal worden benut en rendement oplevert.

Het moge overigens duidelijk zijn dat de gasrotonde niet vanzelf zal ontstaan. Daarvoor is meer nodig dan alleen het verbeteren van de werking van de gasmarkt. Ook omdat een aantal van de ons omringende landen vergelijkbare ambities heeft. De minister zal dan ook op korte termijn aangeven hoe hier verder invulling aan zal worden gegeven.

§ 3.3 Knelpunten

De komende jaren zijn dus forse investeringen nodig in uitbreiding. Het huidige wettelijke kader ondersteunt het tijdig doen van dergelijke investeringen onvoldoende. Ten eerste is aanpassing nodig van de procedure voor besluitvorming over de doorrekening van de kosten van noodzakelijke uitbreidingsinvesteringen in de tarieven. Eén van de belangrijkste obstakels voor netbeheerders die willen investeren in uitbreiding is dat het bestaande wetgevingskader hen geen zekerheid verschaft over de vraag of zij de investering te zijner tijd wel kunnen terugverdienen. Onder de huidige regeling kan de NMa de investerende netbeheerder op het moment van de investeringsbeslissing geen (redelijke mate van) zekerheid geven of hij de kosten van deze investering al dan niet, en zo ja in welke mate, te zijner tijd zal verrekenen in de tarieven. Over de tarief-effecten van gedane investeringen neemt de NMa pas een besluit op het moment dat de investering in gebruik wordt genomen. Dit is in de regel vele jaren na de oorspronkelijke investeringsbeslissing. Dit betekent dat netbeheerders pas achteraf zekerheid krijgen over de mogelijkheid om de investering terug te verdienen. Dit vormt een drempel om tot dergelijke beslissingen te komen. Daarom is enige zekerheid vooraf wenselijk. Een bijkomende complicatie van de bestaande reguleringssystematiek is dat er ten aanzien van de besluitvorming over uitbreidingsinvesteringen geen duidelijke rolverdeling bestaat tussen de NMa, de (landelijk) netbeheerders en de minister. Op dit moment stelt de NMa vast of de kosten van uitbreidingsinvesteringen zullen worden meegenomen in de tarieven. Daarmee geeft de NMa ook een oordeel over het nut en de noodzaak van de betreffende uitbreidingsinvesteringen. Naar het oordeel van zowel de NMa zelf, de landelijk netbeheerders als de minister hoort een dergelijke afweging voor investeringen die van nationaal belang zijn, te worden gemaakt door de minister.

Daarom worden in de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 enkele wijzigingen voorgesteld. Deze aanpassingen zijn er hoofdzakelijk op gericht om de netbeheerders in een eerder stadium van besluitvorming een redelijke mate van zekerheid te geven over de gevolgen van hun uitbreidingsinvesteringen voor de toekomstige tarieven. Het doel hiervan is om een vlotte besluitvorming over dergelijke investeringen te bevorderen in het belang van de voorzienings- en leveringszekerheid en een goede marktwerking. Daartoe wordt in dit wetsvoorstel deels voortgebouwd op en aangesloten bij de rijkscoördinatieregeling voor energie-infrastructuurprojecten.

§ 3.4 De investeringsprocedures

Dit wetsvoorstel voorziet in nieuwe procedures voor de beoordeling van en besluitvorming over uitbreidingsinvesteringen in de netten. Dit omvat niet alleen uitbreiding in geografische zin, maar ook bijvoorbeeld qua capaciteit en functionaliteit. Een belangrijk element van deze nieuwe procedures is een ontvlechting van enerzijds de – meer economische/politieke – afwegingen leidend tot besluiten over nut en noodzaak, en anderzijds de toetsing van de doelmatigheid en de besluitvorming over doorwerking van de kosten van de investeringen in de tarieven. Ten aanzien van de uitbreidingsinvesteringen wordt onderscheid gemaakt tussen investeringen van nationaal belang en overige investeringen. Voor uitbreidingsinvesteringen van nationaal belang is wat betreft de besluitvormingsprocedures aangesloten bij de rijkscoördinatieregeling voor energie-infrastructuurprojecten. Deze regeling beoogt de ruimtelijke en milieuprocedures rond de totstandkoming van energie-infrastructuurprojecten te verkorten en te stroomlijnen, met als doel deze projecten sneller te kunnen realiseren. Bij grote energie-infrastructuurprojecten is sprake van vele en vaak uiteenlopende publieke belangen. Door de besluitvorming beter te coördineren wordt een zorgvuldige integrale afweging gemaakt tussen deze belangen, terwijl tegelijkertijd de vergunningenprocedures aanzienlijk verkort worden. De procedures voor uitbreidingsinvesteringen van nationaal belang worden beschreven in onderstaande paragrafen 3.4.1. – 3.4.5. Paragraaf 3.4.6. gaat in op de overige uitbreidingsinvesteringen.

§ 3.4.1 Investerings van nationaal belang

De uitbreidingsinvesteringen waarvoor op basis van criteria uit artikel 20a van de Elektriciteitswet 1998 en 39b van de Gaswet de rijkscoördinatieregeling van toepassing wordt verklaard zijn in ieder geval van nationaal belang. Hier gaat het onder andere om de uitbreiding van het landelijk hoogspanningsnet, voor zover het betreft de van dat net deel uitmakende netten op een spanningsniveau van 220 kV of hoger en om de uitbreiding van het landelijk gastransportnet, voor zover het betreft de van dat net deel uitmakende leidingen met een druk van ten minste 40 bar en een diameter van 45,7 centimeter.

Daarnaast kunnen investeringen op basis van artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), door de minister en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden aangemerkt als investeringen van nationaal belang. Op deze investeringen is dan ook de rijkscoördinatieregeling van toepassing. Te denken valt hier aan grote investeringen in een elektriciteitsnet met een spanningsniveau van 110 kV of 150 kV, aan een uitgebreide investering door de beheerder van het landelijk gastransportnet in kwaliteitsconversie of aan een (gecombineerde) uitgebreide investering van de regionale netbeheerders. Bij investeringen, die voldoen aan artikel 20a van de Elektriciteitswet en 39b van de Gaswet, maar waarvan redelijkerwijs niet valt te verwachten dat toepassing van de rijkscoördinatieregeling de besluitvorming in bete-

kenende mate zal versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden, kan de minister overigens bepalen dat de procedures niet of slechts gedeeltelijk worden toegepast. In gevallen waarin de minister besluit dat de planologische module van de rijkscoördinatie-regeling niet van toepassing is en bij investeringen van regionaal belang wordt de in paragraaf 3.4.6. beschreven procedure gevolgd. De minister bepaalt zo snel mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken, of de procedures niet of slechts gedeeltelijk worden toegepast.

§ 3.4.2 Beoordeling van nut en noodzaak

De minister zal verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van nut en noodzaak van alle investeringen van nationaal belang. Ook voor alle andere uitbreidingsinvesteringen van de landelijk netbeheerder zal de minister nut en noodzaak beoordelen. De overige uitbreidingsinvesteringen van regionale netbeheerders zullen door de NMa beoordeeld worden op nut en noodzaak. Voor alle investeringen, dus ook die van nationaal belang, geldt dat de minister en de NMa elkaar wederzijds om advies kunnen vragen bij de beoordeling van nut en noodzaak. Om ervoor te zorgen dat noodzakelijke netwerkinvesteringen in uitbreiding van de netwerken op tijd gedaan zullen worden, is het van belang dat de toekomstige capaciteitsbehoefte en ruimtelijke consequenties daarvan zo goed mogelijk worden ingeschat. Dit is overigens niet eenvoudig omdat de markt zeer dynamisch is, terwijl de doorlooptijd van investeringen in de netten lang is en de kosten hoog zijn. Voor de benodigde ruimtelijke reserveringen voorziet de Wro in een stapsgewijze aanpak, die ook een (stapsgewijze) beoordeling van nut en noodzaak omvat. Op grond van artikel 2.3 van de Wro kunnen voor grootschalige infrastructuur zogenaamde Structuurvisies worden vastgesteld, waarin voor deze infrastructuur ruimte gereserveerd wordt. Voor elektriciteit is het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening zo'n structuurvisie. Voor gas is er het Structuurschema Buisleidingen, dat op dit moment herzien wordt. Indien een energie-infrastructuurproject in een structuurvisie is opgenomen, heeft op rijksniveau al een eerste afweging over nut en noodzaak van het project plaatsgevonden, alsmede een globale afweging over de locatie van het project. Deze structuurvisie kan in een opvolgend rijksinpassingsplan, een bestemmingsplan op grond van artikel 3.28 Wro, als uitgangspunt gelden voor de nadere planologische en economische afwegingen, die zich in dit plan toespitsen op een concreter niveau dan in de onderliggende structuurvisie. In het geval van investeringen in de energie-infrastructuur wordt het rijksinpassingsplan vastgesteld door de minister en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Indien een voorgenomen energie-infrastructuurproject van nationaal belang niet in een structuurvisie is opgenomen, zullen in het kader van het rijksinpassingsplan nut en noodzaak alsmede de op nationale schaal meest geschikte locatie van het project als zodanig integraal moeten worden afgewogen. Bij de voorbereiding en motivering van dergelijke besluiten kunnen de kwaliteits- en capaciteitsdocumenten (hierna: KCD's), bedoeld in artikel 8 van de Gaswet en 21 van de Elektriciteitswet 1998, een belangrijke rol vervullen. In deze documenten, die de netbeheerders elke twee jaar bij de NMa moeten aanleveren, geven de netbeheerders aan welke investeringen ter uitbreiding van het net naar hun oordeel noodzakelijk zijn om in de periode waarop het document betrekking heeft te voorzien in de totale behoefte aan transportcapaciteit. De uiteindelijke beoordeling van nut en noodzaak van een investering zal dan door de Minister van Economische Zaken worden gemaakt. De NMa zal de doelmatigheid van de investering beoordelen.

§ 3.4.3 Doorwerking van investeringen in de tarieven

Zoals hierboven aangegeven voorziet de procedure volgens de rijkscoördinatieregeling in een rijksinpassingsplan of projectbesluit. Op het moment dat het rijksinpassingsplan is vastgesteld, ligt de exacte locatie en de uitvoeringswijze van de investering vast en is er dus een goed inzicht in de kosten die met de investering gemoeid zijn. Dit is het moment om de netbeheerder zekerheid te geven over de mogelijkheden om investeringen terug te verdienen. Indien voor een investering de procedure volgens de rijkscoördinatieregeling wordt gevolgd en er een rijksinpassingsplan of projectbesluit is vastgesteld, dan zullen op grond van artikel 39e van de Gaswet en 20d van de Elektriciteitswet 1998 de investeringskosten (van rechtswege) worden meegenomen in de berekening en vaststelling van de tarieven, voor zover de NMa deze als efficiënt beoordeelt. Dit laatste wordt nader toegelicht in onderstaande paragraaf. De landelijk netbeheerders kunnen er dan van op aan dat zij de efficiënte kosten van hun investeringen zullen terug verdienen.

Er is overwogen om op een eerder moment in de tijd de netbeheerders zekerheid te verschaffen over de mogelijkheden om investeringen terug te verdienen. De landelijke netbeheerders zouden idealiter al helemaal aan het begin van de investeringsbeslissing zekerheid krijgen over doorwerking in de tarieven. Het besluit van de minister over nut en noodzaak kan echter niet vooraf gaan aan het rijksinpassingsplan, waarin de afweging voor nut en noodzaak van een project moet zijn opgenomen. Dit is eveneens een besluit van de minister, maar wordt samen met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer genomen. Wel zijn in de wet termijnen opgenomen waaraan de minister en de NMa zich dienen te houden.

§ 3.4.4 Doelmatigheidsbepaling door de NMa

Nadat het rijksinpassingsplan is vastgesteld of de minister besloten heeft dat een investering van landelijke netbeheerders nuttig en noodzakelijk is, stelt de NMa vast of en in hoeverre de kosten die ten behoeve van de investering gemaakt worden, doelmatig zijn. De uiteindelijke, definitieve vaststelling hiervan kan pas achteraf gebeuren als de investering is afgerond. Dientengevolge is het niet op voorhand zeker dat alle gemaakte kosten ook inderdaad volledig in de tarieven zullen mogen worden verrekend. Daarvoor komt slechts dat deel van de kosten in aanmerking, waarvan de NMa heeft vastgesteld dat ze binnen de door de eerdere besluiten geschetste kaders doelmatig zijn. Investerende netbeheerders hebben op voorhand dus wel de zekerheid dat de kosten in de tarieven worden verrekend, maar weten dan nog niet welk deel van de kosten als doelmatig wordt beoordeeld. Daarom is het voor hen van groot belang om te weten welke procedures de NMa volgt en welke criteria de NMa hanteert bij deze doelmatigheidsbeoordeling die uiteindelijk uitmondt in een tariefbesluit. In de beleidsregel die de NMa op grond van de artikelen 39g van de Gaswet en 20f van de Elektriciteitswet zal vaststellen zullen procedures, voorwaarden en criteria worden opgenomen, die bepalen hoe de uiteindelijke doelmatigheidstoets vorm zal krijgen. Het doel hiervan is om de netbeheerders van tevoren houvast te geven over de doelmatigheidstoets. Een netbeheerder weet door de beleidsregel waar hij aan moet voldoen om de investering uiteindelijk in de tarieven verrekend te krijgen. Op deze manier resteert er slechts geringe onzekerheid over de uiteindelijke doelmatigheidstoets. Deze overgebleven onzekerheid is per definitie niet te vermijden, omdat de eindafrekening altijd achteraf plaats zal vinden. Ter zorgvuldige voorbereiding van het tariefbesluit zal er goed overleg plaatsvinden tussen de NMa en netbeheerders.

§ 3.4.5 Het verrekenen van de tarieven

Bij het vaststellen van het tariefbesluit dient de NMa rekening te houden met het voorstel voor de tarieven van de netbeheerders, zoals bedoeld in de artikelen, 81b, eerste lid, en 82, derde lid van de Gaswet, en 41b, eerste lid, van de Elektriciteitswet. Er is opgenomen dat bij dit voorstel de netbeheerder de kosten voor investeringen, waarvan nut en noodzaak zijn komen vast te staan indien en voor zover deze als doelmatig zijn beoordeeld door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit, kan betrekken. Op deze wijze kunnen in het jaar volgend op het jaar waarin de kosten voor de investering zijn gemaakt, de tarieven daarop worden aangepast.

§ 3.4.6 Overige investeringen

Voor alle uitbreidingsinvesteringen, waarvoor geen rijksinpassingsplan of projectbesluit wordt vastgesteld, wordt een andere procedure gevolgd. Dit kunnen ook investeringen zijn waarvoor wel de rijkscoördinatieregeling gevolgd wordt, maar die niet tot een rijksinpassingsplan of projectbesluit leiden, omdat de planologische module niet van toepassing is verklaard. Beslissingen over het al dan niet verrekenen van kosten van dergelijke investeringen worden genomen door de minister als het investeringen betreft van de landelijk netbeheerders en door de NMa als het investeringen van regionale netbeheerders betreft. Dit wordt geregeld in artikel 39f, tweede en derde lid, van de Gaswet en artikel 20e, tweede en derde lid, van de Elektriciteitswet 1998. Als dit besluit is genomen, heeft de netbeheerder de zekerheid dat de efficiënte kosten van de uitbreidingsinvestering in de berekening en vaststelling van de tarieven meegenomen zullen worden. De minister en de NMa streven ernaar om dit besluit binnen vier weken te nemen. In sommige gevallen kan echter een langere termijn gerechtvaardigd zijn. Daarom is in de wet een termijn van maximaal dertien weken opgenomen. De bedoeling is uiteraard om zo min mogelijk gebruik te maken van de maximale termijn, aangezien een van de hoofddoelen van het beleid is om de procedures voor investeringen te versnellen.

Ook hier beoordeelt de NMa de doelmatigheid van de investeringen en stelt op grond daarvan de doorwerking van de investeringskosten in de tarieven vast.

§ 3.4.7 Staatssteunaspecten

Het voorstel beoogt de netbeheerders in een vroeg stadium zekerheid te geven over de mate waarin investeringen kunnen worden terugverdiend via de tarieven. Uiteindelijk zullen slechts de werkelijk gemaakte kosten van de netbeheerders in de tarieven worden verrekend. Op dit punt wordt aangesloten bij de Europese regels die bepalen dat de investeringskosten in de tarieven moeten worden verrekend voor zover deze kosten doelmatig zijn. Zowel Verordening (EG) nr. 1775/2005 (betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten) als Verordening (EG) nr. 1228/2003 (betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit) schrijven voor dat tarieven een afspiegeling moeten zijn van «eerlijk/werkelijk» gemaakte kosten, voor zover die overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en ook transparant zijn. Bovendien moet er gelet worden op de nodige winst op de investeringen. Gelet op het feit dat slechts de werkelijke kosten in de tarieven zullen worden verrekend kan hier geen sprake zijn van staatssteun in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag. Aan de daar voorgeschreven cumulatieve criteria wordt immers niet voldaan nu het gaat om marktconforme prijzen. Het verleggen van het tijdstip waarop de netbeheerder een redelijke mate van

zekerheid heeft over of de investering in de tarieven zal worden verrekend, doet hier niet aan af.

§ 3.5 Kleine velden

Het kleine velden beleid is er in het belang van de voorzieningszekerheid op gericht om met zo lang mogelijke benutting van de bestaande infrastructuur zoveel mogelijk van de resterende gasvoorraden in Nederland en op het Nederlands deel van het continentaal plat op effectieve en efficiënte wijze op te sporen en tot ontwikkeling te brengen. In dat kader is in artikel 54 aan GasTerra B.V. («GasTerra») onder meer opgedragen het uit de kleine velden geproduceerde gas op verzoek van de vergunninghouder af te nemen onder redelijke voorwaarden en tegen betaling van een op marktconforme grondslag bepaalde vergoeding. De beheerder van het landelijk gastransportnet heeft op grond van artikel 54a de plicht het desbetreffende gas in te nemen en in te passen in en te transporteren door het landelijk gastransportnet en daarvoor de noodzakelijke investeringen te verrichten. Het uitgangspunt en de uitvoering van dit succesvol gebleken beleid en de ondersteunende wet- en regelgeving worden de komende jaren gehandhaafd.

Er is gebleken dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet in de nabije toekomst in enkele gevallen rekening zal moeten houden met verder van de norm afwijkende kwaliteiten van het aan hem ter inname aangeboden gas. Om dit gas toch op verantwoorde wijze te kunnen transporteren door het gastransportnet valt niet uit te sluiten dat de huidige operationele middelen niet meer toereikend zijn en dat hiervoor aanzienlijke extra investeringen gedaan moeten worden. De vraag doet zich daarbij voor of dergelijke investeringen – zeker als het gaat om de inname van een enkel specifiek gasveld – zonder enig voorbehoud tot elke prijs maatschappelijk verantwoord zijn, wie daarover beslist en wie de kosten daarvan zou moeten dragen.

De werking van de huidige regeling is dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de kosten van de door hem gedane investeringen ter uitvoering van zijn wettelijk opgedragen kleine velden taak mag verwerken (socialiseren) in de tarieven. In die situatie dat alle kosten kunnen worden doorberekend, zal de minister er niet aan toekomen de netbeheerder van het landelijk gastransportnet te ontheffen van zijn publieke taak, omdat die ontheffing ingevolge artikel 54, tweede lid, immers alleen verleend kan worden als de beheerder van het landelijk gastransportnet door naleving van haar verplichting tot inname van het aangeboden gas ernstige economische en financiële moeilijkheden ondervindt of dreigt te ondervinden. Zonder afbreuk te doen aan het belang van de productie uit de kleine gasvelden voor de voorzieningszekerheid zal ook voorkomen moeten worden dat uit maatschappelijk oogpunt discussabele kosten van investeringen zonder nadere toetsing tot uitdrukking komen in hoge tariefaanpassingen.

Derhalve brengt dit wetsvoorstel een nuance aan op de inname en transportverplichting van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Indien de netbeheerder van het landelijk gastransportnet moet investeren om zijn taak naar behoren uit te voeren, meldt hij dit aan de minister. Bij de beslissing neemt de minister niet alleen de economische aspecten van de investering, maar ook de maatschappelijke kosten en baten daarvan in ogenschouw. Hierbij kan de minister zich laten adviseren door de raad van bestuur van de Mededingingsautoriteit en door Energie Beheer Nederland B.V.

Uitgangspunt blijft: de netbeheerder van het landelijk gastransportnet moet, waar nodig, investeren voor het ontwikkelen van entrypunten, inname en transport van gas uit kleine velden. Slechts in gevallen waarin de minister tot het oordeel komt dat de kosten van de investering niet opwegen tegen het in het eerste lid van artikel 54a bedoelde belang, geldt

een uitzondering op voornoemde hoofdregel. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet wordt daarmee van rechtswege ontheven van zijn taak om het onderhavige gasvoorkomen of cluster gasvoorkomens in te nemen zoals bepaald in het eerste lid van artikel 54a.

Teneinde de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de zekerheid te bieden dat de investering kan worden gesocialiseerd, wordt artikel 82 aangepast. Indien de investering niet door de noodzakelijkheidstoets van de minister komt, dus indien er door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet niet hoeft te worden geïnvesteerd om het gas uit het desbetreffende veld te kunnen innemen of te transporteren, dan wordt de netbeheerder ontheven van de uitvoering van zijn publieke taak. In dit geval wordt GasTerra logischerwijs ontheven van haar publieke taak tot afname van gas uit het desbetreffende gasveld. Dit laat onverlet dat de producent zijn gas uiteraard altijd kan verkopen aan GasTerra of een andere afnemer, indien de producent zelf of een afnemer de kosten voor inname en transport voor zijn rekening neemt.

In verband met de gerechtvaardigde verwachtingen van producenten van gas uit kleine velden ten aanzien van de verkoop en inname van hun gas is voorzien in een overgangsregeling. Deze regeling bepaalt dat voor houders van een winningsvergunning die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een overeenkomst hebben gesloten betreffende de verkoop van gas uit dat voorkomen, de nieuwe regels niet van toepassing zijn op dat voorkomen.

§ 3.6 Kwaliteit van de netten

Het is van belang dat er nu en in de toekomst wordt gezorgd voor voldoende kwaliteit en transportcapaciteit. De NMa houdt toezicht op het kwaliteitsbeheer en de transportcapaciteit van netbeheerders maar kan hier op enkele punten onvoldoende invulling aan geven.

De netbeheerder is op grond van de huidige regels verplicht om aan te geven welk kwaliteitsniveau hij nastreeft. Maar hij is niet verplicht om een motivering te geven als zijn feitelijke, geregistreerde kwaliteitsniveau afwijkt van zijn streefwaarde. Hij hoeft alleen de afwijking ten opzichte van het voorgaande jaar te motiveren. Een motivering van de afwijking ten opzichte van de streefwaarde geeft echter veel meer inzicht in de werkelijke toedracht van de afwijking. Dit wordt gewijzigd door aanpassing van artikel 35a, tweede lid, van de Gaswet en artikel 19a, tweede lid, van de Elektriciteitswet.

Het Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD) moet een reële beschrijving geven van het door de netbeheerder te bereiken niveau van de kwaliteit van zijn transportdienst of de totale behoefte aan transportcapaciteit. Om te voorkomen dat het KCD op dit punt een vrijblijvend karakter zou hebben, is het zaak dat de netbeheerders worden verplicht ook te doen wat ze in hun KCD hebben aangegeven of moeten kunnen motiveren waarom afwijkingen ten opzichte van de streefwaarden in het KCD zijn gemaakt. Daarom is in artikel 8, zesde lid, van de Gaswet en in artikel 21, negende lid, van de Elektriciteitswet 1998 de verplichting opgenomen voor de netbeheerder om te handelen naar de voornemens uit het KCD. Ten slotte is artikel 9 van de Gaswet aangepast om het onbedoelde verschil in regulering tussen de Elektriciteitswet en Gaswet op te heffen. In de Gaswet houdt de NMa het toezicht op de KCD's bij mandaat, waardoor er geen bevoegdheid is om een beleidsregel voor het KCD-toezicht Gas vast te stellen. In de Elektriciteitswet is de bevoegdheid rechtstreeks aan de NMa toegekend.

§ 3.7 Veiligheid

Sinds eind 2006 is het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) naast de NMa aangewezen als toezichthouder voor de artikelen 8 en 35a van de

Gaswet en de op deze artikelen gebaseerde Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. SodM richt zich daarbij primair op de veiligheidsaspecten van het netbeheer gas. Voor een goede invulling van deze toezichthoudende rol is een aantal wijzigingen in de wet nodig. Voor het houden van goed toezicht op de veiligheid van de gasnetten moeten de netbeheerders over veiligheidsindicatoren rapporteren (vergelijkbaar met het rapporteren over kwaliteitsindicatoren). Deze plicht wordt in de Gaswet opgenomen en nader uitgewerkt bij ministeriële regeling. Aan de netbeheerder wordt een meldplicht opgelegd die tot doel heeft dat de netbeheerder onverwijld mededeling doet aan de minister (en in de praktijk aan de Inspecteur Generaal der Mijnen) van ongewone voorvallen die de veiligheid voor mens en milieu in het kader van gastransport in gevaar hebben gebracht of hadden kunnen brengen. De meldplicht voor ongewone voorvallen die in dit artikel is opgenomen, is vergelijkbaar met de verplichting die in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer is opgenomen voor inrichtingen. Bij ministeriële regeling wordt de meldplicht nader uitgewerkt. In ieder geval zal worden bepaald dat de netbeheerder, zodra die gegevens bekend zijn, aanvullende informatie dient te verstrekken, waardoor de oorzaken van het voorval en de omstandigheden waaronder het voorval zich heeft voorgedaan duidelijk worden. Ook zal de netbeheerder alle andere gegevens die van belang zijn om de aard en de ernst van de gevolgen voor het milieu van het voorval te kunnen beoordelen, moeten verstrekken. Ook aan de inhoud van de melding zullen eisen worden gesteld. De netbeheerder zal een overzicht moeten geven van de maatregelen die zijn genomen of worden overwogen om de gevolgen van het voorval te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken en van de maatregelen die worden overwogen om te voorkomen dat een zodanig voorval zich nogmaals kan voordoen. De Inspecteur Generaal der Mijnen legt de meldingen vast in een voorvallenregistratiesysteem. De Inspecteur Generaal der Mijnen analyseert de ongewone voorvallen dusdanig dat inzichtelijk wordt welke partij zijn eigen verantwoordelijkheid, conform de principes in het beoordelingskader, niet voldoende heeft ingevuld en zijn processen moet verbeteren, zodat de robuustheid van de totale keten van veiligheidsmaatregelen voor beheersing van ongewone voorvallen toeneemt. De inzichten worden gebruikt om bedrijven voor te lichten over de risico's, al zijn ze soms ook aanleiding om over te gaan tot sancties.

In artikel 51 van de Gaswet is bepaald dat de minister een calamiteitenplan op moet stellen, maar de praktijk heeft uitgewezen dat het beter is dat iedere netbeheerder zelf een calamiteitenplan opstelt. Om er voor te zorgen dat de calamiteitenplannen aan bepaalde kwaliteitsaspecten voldoen, is in de wet opgenomen dat bij ministeriële regeling eisen aan de calamiteitsplannen kunnen worden gesteld, waaronder in ieder geval de eis tot afstemming van de calamiteitenplannen met de hulpverlenende diensten. SodM kan hier toezicht op houden. In de Elektriciteitswet 1998 ontbreekt de verplichting tot een calamiteitenplan nog volledig. In deze wet wordt een gelijkkluidend artikel als in de Gaswet opgenomen.

4. Voorrang voor duurzame elektriciteit

Uitgangspunt van de Elektriciteitswet 1998 is dat de netbeheerder zorg draagt voor voldoende transportcapaciteit en tijdig investeert in netuitbreidingen en netverzwaringen om dit te waarborgen. Dit geldt zowel voor het transport van duurzaam als niet-duurzaam opgewekte elektriciteit. Vanwege het verschil in investeringstermijnen voor productiecapaciteit en transportcapaciteit kan het echter voorkomen dat er tijdelijk onvoldoende transportcapaciteit beschikbaar is. Voor die situaties voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting voor netbeheerders om duurzame elektriciteit met voorrang over de netten te transporteren. Om hier uitvoering aan te kunnen geven is een goed werkend systeem voor congestie-

management nodig, door middel waarvan de productie van niet-duurzame elektriciteit bij congestie wordt teruggeregeld, zodat duurzame elektriciteit altijd onbelemmerd getransporteerd kan worden.

Met dit wetsvoorstel wordt vooruitlopend op de volledige implementatie van de voorgenomen Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare energiebronnen artikel 16 van deze richtlijn reeds geïmplementeerd. De voorgestelde richtlijn dient binnen achttien maanden na de datum van publicatie in het Publicatieblad volledig te zijn geïmplementeerd.

Dit wetsvoorstel voorziet tevens in een verplichte afstemming van de investeringsplannen van de netbeheerders waarvan de netten aan elkaar grenzen. Deze afstemming beoogt een optimalisatie van de integrale netplanning. Hierdoor wordt bijgedragen aan het sneller en efficiënter vergroten van de transportcapaciteit. Dit moet leiden tot netverzwaringen en -uitbreidingen die niet meer partieel bekeken worden maar vanuit een integrale benadering.

§ 4.1.1 Europese regelgeving

Het stelsel van Europese richtlijnen verbiedt de netbeheerders marktpartijen te discrimineren bij de uitoefening van hun taak. De richtlijnen 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (PbEG L 283) en 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van richtlijn 96/92/EG (PbEG L 176) voorzien in een uitzondering: lidstaten mogen bepalen dat de netbeheerders de elektriciteit van hernieuwbare bronnen bij voorrang aansluiten. Voor wat betreft het transport van duurzame elektriciteit is in de richtlijn bepaald dat de transmissienetbeheerders voorrang verlenen aan duurzame elektriciteit, voor zover de werking van het nationale elektriciteitssysteem dit toelaat. Omdat duurzame elektriciteit tot voor kort zonder problemen voor de werking van het elektriciteitssysteem getransporteerd kon worden, zijn daar geen specifieke maatregelen voor getroffen. Duurzame elektriciteit heeft onder dezelfde voorwaarden toegang tot het net als niet-duurzame elektriciteit. Bij de implementatie van richtlijn 2001/77/EG waren er geen indicaties dat er capaciteitsproblemen op het net zouden ontstaan en daarom is er bij de implementatie geen invulling gegeven aan de mogelijkheid die die richtlijn biedt om voorrang te geven aan duurzame elektriciteit. Als gevolg van de (dreigende) congestie op het net, zijn nu wel maatregelen nodig.

In 2008 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn ingediend die Richtlijn 2001/77/EG moet vervangen. Over het ontwerp van de richtlijn heeft het Europees Parlement op 17 december 2008 het standpunt in eerste lezing vastgesteld. Het Europees Parlement streeft er naar de richtlijn voor de verkiezingen van het Europees Parlement in juni 2009 aan te nemen. In de ontwerprichtlijn worden de bepalingen uit richtlijn 2001/77/EG, inzake de toegang tot en het transport over tot het elektriciteitsnet van duurzame elektriciteit, aangepast. Het voorgestelde artikel 16 bepaalt dat lidstaten, met inachtneming van de voorschriften inzake de instandhouding van de betrouwbaarheid en veiligheid van het net:

- a. er op moeten toezien dat de beheerders van transmissie- en distributiesystemen de transmissie en distributie van duurzame elektriciteit garanderen;
- b. er voor moeten zorgen dat duurzame elektriciteit voorrang heeft op dan wel gewaarborgde toegang krijgt tot het net;
- c. er voor moeten zorgen dat transmissiesysteembeheerders bij de dispatching van opwekkings-installaties voorrang geven aan installaties waarmee duurzame elektriciteit wordt opgewekt.

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat duurzame elektriciteit onbelemmerd getransporteerd kan worden en dat indien dit vanwege congestie nodig is, voorrang wordt gegeven aan het transport van duurzame elektriciteit. De Elektriciteitswet 1998 voorziet reeds in de gewaarborgde toegang tot het net van duurzame elektriciteit.

§ 4.1.2 Definitie duurzame elektriciteit

Duurzame elektriciteit is reeds gedefinieerd in artikel 1 van de Elektriciteitswet 1998. Bij de implementatie van richtlijn 2001/77/EG, zijn de definities van duurzame elektriciteit, hernieuwbare energiebronnen en biomassa uit deze richtlijn in de Elektriciteitswet 1998 overgenomen. Elektriciteit die is opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekachtkoppeling wordt in richtlijn 2004/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 februari 2004 inzake de bevordering van warmtekachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt en tot wijziging van richtlijn 92/42/EEG gelijkgesteld met duurzame elektriciteit. WKK-elektriciteit kan alleen worden gelijkgesteld aan duurzame elektriciteit indien de WKK-installatie hoog renderend is. Bovengenoemde richtlijn definieert de garantie van oorsprong voor WKK-elektriciteit, die aan de exploitant de mogelijkheid biedt om aan te tonen dat de elektriciteit van een hoogrenderende installatie afkomstig is. Om van de voorrangsregeling gebruik te kunnen maken, zal een WKK-exploitant dit ook eenmaal per jaar moeten aantonen aan de hand van dergelijke garanties van oorsprong.

Bij sommige productie-installaties, zoals windturbines, waterkrachtcentrales en zon-PV systemen is het evident dat de geproduceerde elektriciteit volledig duurzaam is. Er zijn echter ook productie-installaties waarin zowel fossiele als hernieuwbare energiebronnen worden omgezet in elektriciteit. Dit betreft onder andere elektriciteitscentrales waarin naast kolen of gas ook biomassa of biogas als brandstof wordt ingezet en afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Hier is sprake van zogenaamde hybride installaties die gelijktijdig duurzame en niet-duurzame elektriciteit produceren. Alhoewel dit niet expliciet is vastgelegd in richtlijn 2001/77/EG of in de voorgestelde richtlijn, blijkt uit de discussie bij de totstandkoming van deze nieuwe richtlijn dat de Europese Commissie niet heeft beoogd het verlenen van voorrang voor elektriciteit uit hybride installaties mogelijk te maken. Het is technisch ook lastig om een onderscheid te maken tussen het transport van duurzame en niet-duurzame elektriciteit die op hetzelfde moment door dezelfde installatie wordt geproduceerd. Niet-duurzame elektriciteit uit hybride installaties zou daarmee voorrang kunnen krijgen boven niet-duurzame elektriciteit uit niet-hybride installaties.

Het uitgangspunt is daarom dat in ieder geval de duurzame elektriciteit uit niet-hybride installaties (zoals zon-PV, windturbines en waterkrachtcentrales) voorrang krijgt. Bij de uitwerking van de op dit wetsvoorstel gebaseerde algemene maatregel van bestuur zal worden bezien of het mogelijk en wenselijk is om ook de duurzame elektriciteit uit hybride installaties voorrang te geven zonder dat daarmee het doel van het wetsvoorstel wordt ondergraven. Daarom is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden over de mate van voorrang van verschillende soorten productie-installaties. Hierbij kan onder andere rekening worden gehouden met de mate waarin de hernieuwbare energiebron is op te slaan. Wind en zon zijn typische voorbeelden van hernieuwbare energiebronnen die niet kunnen worden opgeslagen. Als deze bronnen niet worden gebruikt om elektriciteit op te wekken op het moment dat zij voorhanden zijn, dan kan de bron niet op een later moment als nog worden ingezet ten behoeve van het opwekken van elektriciteit. Hierin verschillen deze bronnen met bijvoorbeeld biomassa. Dat ligt in veel gevallen opgeslagen bij de producent die de biomassa ook een dag later in zijn productieproces kan inzetten. Een ander criterium dat kan

worden gebruikt om de volgorde van voorrang bij transport ten tijde van congestie te bepalen is de hoeveelheid broeikasgassen die een productie-installatie uitstoot. Verschillende soorten installaties scoren verschillend als gekeken wordt naar de hoeveelheid kooldioxide en andere broeikasgassen die worden uitgestoten tijdens het productieproces.

§ 4.1.3 Toegang van duurzame elektriciteit tot het net

De toegang van duurzame elektriciteit tot het net moet altijd gewaarborgd zijn. Dit betekent om te beginnen dat productie-installaties voor duurzame elektriciteit altijd en zo snel mogelijk op het net aangesloten moeten worden. Daarnaast moet de elektriciteit onbelemmerd getransporteerd worden (zie paragraaf 4.1.4). De huidige aansluitplicht uit de Elektriciteitswet 1998 blijft van kracht. Daarmee is de in de voorgestelde richtlijn vereiste gewaarborgde toegang voor duurzame productie-installaties gegarandeerd. Iedereen die een productie-installatie op het net wil aansluiten, wordt in beginsel direct aangesloten. Het verlenen van voorrang voor duurzame productie-installaties bij aansluiting op het net is daarom niet nodig. In de praktijk levert de volgorde van aansluiten geen problemen op. Netbeheerders houden reeds rekening met het door de aanvrager gewenste moment van aansluiten. Bovendien zal – met het oog op de aansluitplicht – een netbeheerder meer mensen moeten vrijmaken indien er een wachtrij ontstaat voor het verkrijgen van een aansluiting. Voor zover er praktische knelpunten zijn, worden die opgelost door aanpassing van de aansluitprocedures die de netbeheerders hanteren en door het bieden van meer transparantie aan marktpartijen. Aan deze verbeteringen wordt momenteel gewerkt. Daarvoor is geen wetswijziging nodig.

Van het uitgangspunt om direct aan te sluiten kan de netbeheerder overigens slechts afwijken in situaties waarin het aansluiten risico's voor de netintegriteit tot gevolg heeft. Het betreft onder andere de criteria voor kortsluitvermogen en blindlasthuishouding. In dat geval zal met de aansluiting moeten worden gewacht tot betreffende net is verzwafd of uitgebreid. Deze eisen gelden vanzelfsprekend op gelijke wijze voor het aansluiten van niet-duurzame en van duurzame productie-installaties.

§ 4.1.4 Voorrang bij transport van duurzame elektriciteit

De netbeheerder is verplicht om duurzaam opgewekte elektriciteit zonder enig voorbehoud te transporteren. Dit betekent dat duurzame elektriciteit voorrang moet krijgen als de maximale transportcapaciteit ontoereikend is om alle elektriciteit (duurzaam en niet-duurzaam) te kunnen transporteren. Er is dan sprake van congestie.

In dit geval past de netbeheerder voor het transport van niet-duurzame elektriciteit congestiemanagement toe. Duurzame elektriciteit is dus van transport verzekerd en uitgezonderd van congestiemanagement. Alleen in het uitzonderlijke geval er tijdelijk onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle duurzame elektriciteit te transporteren zullen producenten van duurzame elektriciteit eveneens moeten deelnemen aan congestiemanagement. De mate waarin de elektriciteit uit verschillende productie-installaties voorrang krijgt, wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Het uitgangspunt is het wegnemen van transportbelemmeringen voor duurzame elektriciteit en het zo mogelijk ook stimuleren van de productie van extra duurzame elektriciteit.

In de Elektriciteitswet 1998 is het principe van een transportplicht reeds opgenomen. De netbeheerder kan alleen ontslagen worden van zijn transportplicht, indien hij redelijkerwijs geen capaciteit ter beschikking heeft. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien er een onverwacht grote toename is van het aan te sluiten vermogen, waar de netbeheerder bij het opstellen van zijn kwaliteits- en capaciteitsdocument op grond van artikel

21 van de Elektriciteitswet 1998 redelijkerwijs geen rekening mee kon houden. Een weigering om transport uit te voeren dient met redenen omkleed te zijn.

Het principe van de transportplicht blijft in dit wetsvoorstel gehandhaafd. Ook blijft het mogelijk voor de netbeheerder een beroep te doen op het redelijkerwijs ontbreken van transportcapaciteit. Dit wetsvoorstel voegt daaraan toe dat de netbeheerder bij een weigering transport uit te voeren de mogelijkheden om congestiemanagement toe te passen in beschouwing moet nemen. De netbeheerder kan dus alleen transport weigeren indien de netcapaciteit ontoereikend is en het toepassen van congestiemanagement niet redelijk of proportioneel is. Daarvan kan sprake zijn als de congestie slechts voor korte duur zal optreden en de kosten van invoering van congestiemanagement niet opwegen tegen de baten daarvan. Ook kan het zijn dat er onvoldoende technische voorzieningen zijn om de specifieke knelpunten in het netwerk vast te stellen. In die gevallen zal de netbeheerder een gemotiveerd voorstel moeten doen om af te zien van congestiemanagement en de betrokken producenten pas later transportcapaciteit toe te kennen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de afweging of congestiemanagement redelijk en proportioneel is.

Congestiemanagement wordt niet toegepast op geïmporteerde elektriciteit. Het opleggen van afregelacties met betrekking tot geïmporteerde elektriciteit kan immers alleen op de interconnectoren. Dat betekent dat voor het toepassen van congestiemanagement op import, deze interconnector in het congestiegebied moet worden opgenomen. Echter, in Verordening (EG) nr. 1228/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit zijn rechtstreeks werkende bepalingen opgenomen voor het geval er congestie op een interconnector is. Deze verordening schrijft voor dat de beschikbare capaciteit in dat geval via een marktconforme methode moet worden verdeeld. In artikel 30, vierde tot en met zevende lid, van de Elektriciteitswet 1998 is dit nader uitgewerkt. In de bijlage bij voornoemde verordening is bovendien bepaald dat transmissiesysteembeheerders de interconnectiecapaciteit niet mogen beperken om congestie binnen hun eigen controlegebied op te lossen, behalve om redenen van operationele veiligheid. Het afschakelen van capaciteit op een interconnector is op grond van de genoemde verordening slechts in noodsituaties toegestaan wanneer er snel moet worden afgeschakeld en redispatching of compensatiehandel niet mogelijk is. Het toepassen van congestiemanagement is geen noodsituatie omdat er dan juist wel sprake zal zijn van redispatching.

§ 4.2 Systeem van congestiemanagement

In geval de totale netcapaciteit ontoereikend is om alle elektriciteit (duurzaam en niet-duurzaam) te kunnen transporteren is de netbeheerder verplicht om door middel van congestiemanagement voorrang te geven aan het transport van duurzame elektriciteit. Congestiemanagement is een methode om in geval van schaarste de beschikbare transportcapaciteit te verdelen over de producenten. Er zijn verschillende methodes denkbaar, die ook kunnen verschillen afhankelijk van de aard en de omvang van de congestie. Zo kan congestie worden beheerst door het terugregelen van de productie van elektriciteit in het congestiegebied en het gelijktijdig opregelen van de productie van elektriciteit buiten het congestiegebied. Op deze manier wordt momenteel tijdelijke congestie in het Westland beheerst. Ook is het mogelijk om schaarse transportcapaciteit te verdelen door middel van een veilingmechanisme. Wat het meest geschikte systeem is om congestie te beheersen en daarbij voorrang te geven aan duurzame elektriciteit, wordt onderzocht door de bureau's D-Cision en Brattle.

Een congestiegebied is gedefinieerd als een gebied waarin de maximale transportcapaciteit van het daar aanwezige net of een netgedeelte niet voldoende is om te voorzien in de redelijkerwijs te verwachten behoefte aan transport. In de praktijk bepaalt de netbeheerder de dag van tevoren de totale transportvraag op het desbetreffende net. Daaruit blijkt of er de volgende dag congestie zal optreden, en zo ja wanneer precies en in welke omvang. Het vaststellen van een congestiegebied hoeft dus niet te betekenen dat er dagelijks congestie op zal treden.

Omdat duurzame elektriciteit bij transport voorrang krijgt boven niet-duurzame elektriciteit zal de netbeheerder er door middel van congestie-management voor moeten zorgen dat producenten van niet-duurzame elektriciteit in het congestiegebied tijdig hun productie verminderen. Iedere afnemer, ongeacht of dit bestaande afnemer is of een nieuwkomer, is verplicht mee te werken aan de door de netbeheerder uit te voeren procedures voor congestiemanagement.

Congestiemanagement kan in de praktijk op meerdere manieren worden toegepast. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de netbeheerder uitvoering geeft aan congestiemanagement. Daarbij zullen in ieder geval de volgende aspecten betrokken worden:

- De wijze waarop en de mate waarin duurzaam opgewekte elektriciteit precies voorrang krijgt bij transport in situaties van congestie.
- Het verdelingsmechanisme dat wordt gebruikt voor de allocatie van de schaarse transportcapaciteit, uitgaande van gelijke behandeling van bestaande en nieuwe marktpartijen.
- De wijze waarop kosten worden opgenomen in het transporttarief en worden verdeeld over de verschillende afnemers.
- De afweging of de gevolgen van het toepassen van congestie-management redelijk en proportioneel zijn.
- De verdeling van de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen bij het systeem van congestie-management.
- De wijze waarop de grootte van het congestiegebied en de omvang van de congestie daarbinnen wordt bepaald.
- De wijze waarop de transparantie van procedures en de voorspelbaarheid van het systeem voor de afnemers gewaarborgd. De netbeheerder dient marktpartijen te voorzien van relevante informatie en dient tevens verantwoording af te leggen ten aanzien van het gevoerde proces.

Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur zullen de hoofdlijnen van het systeem voor congestiemanagement worden vastgelegd. De nadere uitwerking zal in de codes plaats vinden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om manier waarop de financiële transacties precies plaatsvinden, maar ook om de inhoud van berichten en de ICT-techniek van het berichtenverkeer. Conform de gangbare procedures zullen de relevante marktpartijen betrokken worden bij aanpassingen van de codes. De raad van bestuur van de mededingsautoriteit stelt uiteindelijk de codes vast. Vanzelfsprekend zullen de hoogte en verdeling van de kosten een belangrijke factor zijn bij de uitwerking van het congestiemanagement. De kosten dienen beheersbaar te blijven en op te wegen tegen de baten. Ter voorbereiding op de op te stellen algemene maatregel van bestuur wordt momenteel door TenneT onderzoek gedaan naar de te verwachten congestie. Daarbij wordt uitgegaan van verschillende scenario's en moeten veel aannames worden gedaan. Dit omdat de aard, duur en omvang van congestie van veel factoren afhankelijk is, zoals bijvoorbeeld de omvang en timing van investeringen in productiecapaciteit, de doorlooptijd van netinvesteringen, marktprijzen voor elektriciteit, de import en export van elektriciteit en het toe te passen systeem van congestiemanagement.

De onderzoeksbureau's D-Cision en Brattle doen onderzoek naar de toe te

passen systemen van congestiemanagement en de uitwerking daarvan. Daarbij wordt ook gekeken naar de verschillende mogelijkheden om de kosten te verdelen. De efficiënte kosten worden via het transporttarief doorgegeven aan afnemers (producenten en eindgebruikers). Het is mogelijk om de kosten verschillend te verdelen over de verschillende afnemers. Een mogelijkheid is om – zoals nu gebeurt voor het systeem van congestiemanagement in het Westland – de kosten te socialiseren, waarbij alle afnemers in Nederland een evenredig deel van de kosten dragen. Het is echter ook denkbaar dat de afnemers in het congestiegebied een groter deel van de kosten dragen dan de afnemers buiten het congestiegebied. Ook is het denkbaar dat de kosten voor een groter deel neer slaan bij invoedende afnemers (producenten). Daarbij kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen producenten van duurzame elektriciteit en producenten van niet-duurzame elektriciteit. Gelet op het doel van het wetsvoorstel ligt het in de rede om zo min mogelijk kosten neer te laten slaan bij producenten van duurzame elektriciteit en een groter deel bij (nieuwe) producenten van niet-duurzame elektriciteit. De uiteindelijke keuze zal op basis van de nog lopende onderzoeken worden gemaakt bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur. De daarin vast te leggen verdelingsleutel voor de kosten dient de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit vervolgens te hanteren in de tariefregulering.

§ 4.3 Afstemmen uitbreidings- en verzwaringssystemen tussen de netbeheerders

De netbeheerder is in zijn aangewezen gebied verantwoordelijk voor het tijdig realiseren van netverzwaringen om zo transportbeperkingen te voorkomen. Daarbij dient hij voldoende reservecapaciteit aan te houden voor het transport van elektriciteit. Daartoe is het noodzakelijk om netverzwaringen zo snel mogelijk te realiseren. Langs verschillende wegen wordt het traject tussen planning en realisatie van netverzwaring versneld.

Door middel van het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III) wordt ruimte gereserveerd voor (grootschalige) energie-infrastructuur. Met de inwerkingtreding van de wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatieprocedure op energie-infrastructuurprojecten op 1 maart 2009 krijgt de provincie de mogelijkheid om de provinciale coördinatieprocedure in te zetten voor laag- en midden-spanningsnetten. Daarnaast voorziet deze wetswijziging ook in de automatisch toepassing van de rijksprojectenprocedure op hoogspanningsverbindingen van 220 kV en hoger. Verder is het mogelijk voor verbindingen van 110 kV en/of 150 kV die van nationaal belang zijn om de rijksprojectenprocedure van toepassing te verklaren. Tenslotte zorgt onderhavig wetsvoorstel ervoor dat netbeheerders in de toekomst sneller besluiten kunnen nemen over uitbreidingsinvesteringen, doordat zij sneller zekerheid verkrijgen over nut en noodzaak van hun investeringen (zie hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting).

Op dit moment stellen netbeheerders ten behoeve van de netplanning een kwaliteits- en capaciteitsdocument (hierna: KCD) op. Deze vooruitblik voor netten met een spanning van 25 kV of meer worden ieder oneven jaar opgesteld met een horizon van 7 jaar. De ramingen worden opgesteld door de individuele netbeheerder en ter goedkeuring voorgelegd aan de raad van bestuur van de NMa.

Voor een optimale netplanning kan de samenwerking tussen de netbeheerders onderling op een aantal punten worden verbeterd. In de huidige situatie is bijvoorbeeld de toename van decentraal vermogen in het gebied van de ene netbeheerder niet direct zichtbaar voor een andere netbeheerder, terwijl deze toename wel effect kan hebben op het beheer

van een ander net. De netplanning van netbeheerders verbetert als ze op voorhand met zulke ontwikkelingen rekening kunnen houden. Het is ook van belang dat netbeheerders bij netverzwaringen rekening houden met de gevolgen voor aangrenzende netten en de koppelpunten tussen de verschillende netten. Daarom bevat dit wetsvoorstel een verplichting tot afstemming en samenwerking. De netbeheerder dient in de KCD's aan te tonen op welke wijze onderlinge afstemming heeft plaatsgevonden en welke aanpassingen naar aanleiding hiervan zijn getroffen.

§ 4.4 Internationaal perspectief

In de ons omringende landen is sprake van verschillende benaderingen in het voorrangbeleid voor duurzame elektriciteit. Deels zijn deze het gevolg van het institutionele kader waarbinnen het elektriciteitsbeleid is uitgewerkt, deels hangen deze ook samen met de verschillen in brandstofmix. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

In Duitsland is de stimulering van duurzame energiebronnen gekoppeld aan voorrangbepalingen bij zowel aansluiting als transport van duurzame elektriciteit. In Duitsland zijn de TSO's verplicht om duurzame elektriciteit, met name windenergie, in te kopen en deze elektriciteit te transporteren. Om de balans op het net te handhaven, moet de TSO in dit geval andere producenten terugregelen. De kosten voor zowel het terugregelen als de inkoop van duurzame elektriciteit worden via een toeslag op de elektriciteitsprijs geïnd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van compensatiebetalingen aan onder andere exploitanten van windparken indien hun stroom niet in het net kan worden ingepast.

In het Verenigd Koninkrijk hanteert men het principe «invest and then connect». Als gevolg van deze benadering bestaan in bepaalde gebieden wachtlijsten voor aansluiting tot 2018. Op basis van het Transmission Access Review 2008 (TAR, Ofgem/BERR) wordt in het Verenigd Koninkrijk momenteel een aantal mogelijkheden overwogen voor wijziging van het aansluitbeleid en introductie van een systeem van congestie-management. Eén van de opties betreft nieuw productievermogen aan te sluiten voordat netverzwaringen zijn gerealiseerd, waarbij de congestie gemanaged moet worden, het principe «connect & manage». Ook de mogelijkheid voor voorrang voor duurzame elektriciteit wordt onderzocht.

§ 4.5 Gevolgen voor het bedrijfsleven

De gevolgen voor het bedrijfsleven zullen uiteenlopen tussen netbeheerders, producenten en eindgebruikers. Voorrang voor duurzame elektriciteit heeft positieve gevolgen voor de producenten van die duurzame elektriciteit. Dit wetsvoorstel zal het investeringsklimaat voor deze producenten bevorderen, omdat zij in vrijwel alle omstandigheden een gegarandeerd recht op transport krijgen.

Het geven van voorrang voor duurzame elektriciteit heeft gevolgen voor producenten van niet-duurzame elektriciteit wanneer de transportcapaciteit ontoereikend is voor het transport van alle aangeboden elektriciteit. In dat geval krijgt duurzame elektriciteit voorrang en zullen producenten van niet-duurzame elektriciteit hun productie moeten verminderen. De mate waarin dit een negatief effect heeft op het investeringsklimaat voor deze producenten hangt onder andere af van de aard en omvang van de optredende congestie en de toedeling van de kosten van congestie-management.

Indien zich in een bepaald gebied congestie voordoet, zullen de netbeheerders en de producenten van met name niet-duurzame elektriciteit in het congestiegebied investeringen moeten doen in de aanpassing van ICT-systemen ten behoeve van het congestie-management systeem. De voortvloeiende kosten zullen deels worden verrekend in de tarieven

van de netbeheerder die voor rekening komen van de eindgebruiker. Het beginsel van direct aansluiten betekent dat meerdere producenten actief zullen zijn op de Nederlandse markt. De toename van concurrentie die hieruit voortvloeit kan een prijsdrukkend effect hebben op de leveringstarieven.

5. Tarieven

In dit hoofdstuk worden vier onderwerpen behandeld die verband houden met de tariefvaststelling door de NMa. Ten eerste krijgt de NMa de bevoegdheid om eenmalig tarieven bij te stellen aan het begin van een reguleringsperiode, maar niet voordat de minister hier toestemming voor heeft gegeven. Ten tweede is gebleken dat er geen tarief voor systeemdiensten kan worden geheven bij afnemers van deze diensten op private netten. De wet wordt hierop aangepast. Ten derde wordt de onduidelijkheid ten aanzien van de taak van de netbeheerder om gasaansluitingen te verrichten en het tarief dat hij hiervoor kan vragen weggenomen. Ten slotte worden de procedures rondom het vaststellen van de x-factor-, methode en tariefbesluiten gestroomlijnd.

§ 5.1. Winstenonderzoek NMa

De kern van de reguleringssystematiek is dat het de netbeheerders ertoe aanzet om de prijs-kwaliteitverhouding van hun diensten te verbeteren. Daartoe past de NMa elk jaar een zogenoemde efficiencykorting (x-factor) toe op de tarieven. De NMa stelt deze efficiencykortingen telkens vast voor een periode van drie tot vijf jaar (de reguleringsperiode). Bij de bepaling daarvan gaat de NMa uit van de kosten die een netbeheerder naar haar oordeel minimaal moet maken om zijn wettelijke taken naar behoren te kunnen uitvoeren (de efficiënte kosten). Netbeheerders die hun kosten in de praktijk vervolgens sterker verlagen dan de NMa verwacht («de benchmark verslaan»), worden hiervoor beloond met een hogere winst. Deze mogelijkheid die een netbeheerder heeft om winst te maken door verdere verbetering van zijn efficiency dan de NMa via de efficiencykortingen direct aan de afnemers ten goede laat komen, is een essentieel onderdeel van de regulering. Het geheel afromen van winsten die op deze wijze kunnen worden behaald, zou de prikkel tot efficiencyverbetering wegnemen. De gerealiseerde efficiencyverbeteringen worden vervolgens meegenomen bij de bepaling van de efficiënte kosten voor volgende jaren en vertalen zich op die manier in toekomstige tariefverlagingen die ten goede komen aan de afnemers.

In vervolg op een bredere evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet heeft de NMa in 2007 naar aanleiding van de realisatie van hoge winsten door enkele netbeheerders, onderzoek verricht naar de effectiviteit van deze regulering. Dit onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de regulering van de transporttarieven, die over de periode 2001–2007 voor afnemers een besparing van € 1,9 mrd heeft opgeleverd, op onderdelen dient te worden aangescherpt. Ook toonde het onderzoek aan dat enkele regionale netbeheerders in 2004 en 2005 binnen de grenzen van de geldende regels meer winst hadden behaald met het transport van elektriciteit en gas dan de NMa redelijk acht. In vervolg daarop heeft de NMa de tariefregulering aangepast voor zover dat binnen de huidige wettelijke bepalingen mogelijk is.

In aanvulling daarop voorziet dit wetsvoorstel in een aanpassing van de reguleringsregels, die de mogelijkheid om winst te realiseren via extra efficiencyverbetering, in de tijd beperkt. Deze aanpassing is als volgt inzichtelijk te maken. De geldende systematiek is ontworpen om de efficiency op zodanige wijze te bevorderen dat de nettarieven gedurende een reguleringsperiode van drie tot vijf jaar *geleidelijk* in overeenstemming

worden gebracht met het zogenoemde efficiënte kostenniveau dat door de NMa is bepaald. Qua inkomstenniveau wordt het startpunt van elke reguleringsperiode voor een netbeheerder bepaald door het einde van de voorafgaande periode. Hierdoor blijven tariefschommelingen beperkt. Dit systeem heeft echter ook een mogelijk ongewenst gevolg. Indien immers het inkomstenniveau van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode hoger ligt dan de NMa gewenst acht, dient dit niveau ingevolge de huidige wettelijke regeling toch als basis voor de volgende reguleringsperiode. Daardoor zal die netbeheerder ook aan het begin van de nieuwe periode nog steeds een winst kunnen maken die het op grond van de wet redelijk geachte niveau («niet meer rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk») te boven gaat. Om te voorkomen dat een dergelijke «overrendementsituatie» doorwerkt in een volgende reguleringsperiode, wordt in het wetsvoorstel een nieuwe bevoegdheid aan de NMa toegekend. De NMa mag, in afwijking van het geleidelijke tariefverloop volgens de wettelijke formule, de tarieven direct aan het begin van een reguleringsperiode in één keer aanpassen naar een niveau dat overeenkomt met het efficiënte kostenniveau, met inachtneming van een redelijk rendement.

Deze aanpassing, die in principe zowel naar beneden als naar boven kan plaatsvinden, heeft invloed op enkele grondslagen van het huidige stelsel (waaronder de geleidelijkheid en de formule waarbij naar het voorgaande jaar wordt gekeken). Daarom wordt het oordeel van de minister noodzakelijk geacht om over de daadwerkelijke toepassing van de nieuwe bevoegdheid door de NMa te beslissen. Gelet op de lange voorbereidingsperiode is het van belang dat de NMa haar voornemen om van de nieuwe bevoegdheid gebruik te maken, tijdig aan de minister voorlegt en dat de minister daar ook tijdig een besluit overneemt.

Uiteraard is onderzocht of het effect dat met de nu voorgestelde aanpassing beoogd wordt, ook zonder die aanpassing zou kunnen worden bereikt. In concreto is nagegaan of dat zou kunnen met toepassing van artikel 41c, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 (en het equivalent 81c, tweede lid, van de Gaswet). Op grond van dat artikel heeft de NMa immers de bevoegdheid om de tarieven te corrigeren als deze zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens waarvan later blijkt dat de realisaties afwijken van de gebruikte schattingen. Dit blijkt evenwel niet mogelijk, omdat de gegevens die de NMa hanteert bij het vaststellen van het methodebesluit en daardoor ten grondslag liggen aan het tariefbesluit, niet zijn aan te merken als schatting. De schatting die bedoeld wordt in artikel 41c, tweede lid, is de schatting die de NMa bij het vaststellen van nieuwe tarieven moet maken als er geen rekenvolumina over eerdere jaren bekend zijn. Dat staat uitdrukkelijk vermeld in artikel 41, vijfde lid. In de gevallen die aanleiding waren tot het winstenonderzoek was evenmin sprake van het gebruik van onjuiste of onvolledige gegevens. Toepassing van artikel 41c, tweede lid, kan dus geen alternatief bieden voor de hier voorgestelde aanpassing. Daarnaast is onderzocht of overmatige winsten van de netbeheerders met terugwerkende kracht kunnen worden teruggenomen of via toekomstige tarieven worden gecompenseerd. De huidige wet biedt daar geen mogelijkheid toe. Het is niet wenselijk om die mogelijkheid te creëren, omdat dit op gespannen voet staat met een van de doelen van de huidige reguleringsystematiek, te weten bevordering van de efficiency. Compensatie van behaalde winsten in toekomstige tarieven zou immers de prikkel wegnemen voor netbeheerders om de efficiency steeds verder te verbeteren. Dit zou een averechts effect hebben, omdat dit zou leiden tot geen of minder tariefverlaging.

§ 5.2 Systeemdiensten

Systeemdiensten zijn de diensten die de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet uitvoert om het transport van elektriciteit over alle netten op een veilige en doelmatige wijze te waarborgen, om grootschalige onderbrekingen van het transport van elektriciteit op te lossen en om de energiebalans op alle netten te handhaven of te herstellen. Ten aanzien van het tarief voor het verrichten van deze diensten bepaalt artikel 30 Elektriciteitswet 1998, dat dit in rekening wordt gebracht bij iedere afnemer die elektriciteit verbruikt en een aansluiting heeft op een net dat wordt beheerd door een netbeheerder («een openbaar net»).

Door in artikel 30, tweede lid, «een net dat wordt beheerd door een netbeheerder» te vervangen door: «een net dat direct of indirect in verbinding staat met het landelijk hoogspanningsnet» wordt tot uitdrukking gebracht dat *alle* afnemers die kunnen profiteren van systeemdiensten hiervoor moeten betalen. Dit impliceert dus ook dat bijvoorbeeld verbruikers die zijn aangesloten op een net dat niet door een netbeheerder wordt beheerd, maar via dat net wel verbonden zijn met een openbaar net, het systeemdienstentarief moeten betalen. Dit is altijd de bedoeling geweest van de wetgever, aangezien ook zij ervan profiteren dat hun leveringszekerheid wordt geborgd door de verrichting van de systeemdiensten. Tevens is in het voorstel aangegeven hoe de inning van deze tarieven plaatsvindt. Indien de verbruiker aan wie het tarief in rekening wordt gebracht is aangesloten op een net dat beheerd wordt door een netbeheerder, wordt het tarief geïnd door de netbeheerder. Indien de verbruiker aan wie het tarief in rekening wordt gebracht is aangesloten op een ander net, wordt het tarief geïnd door de exploitant van dat net. De exploitant draagt vervolgens alle te innen tarieven af aan de landelijk netbeheerder. Dit laatste wordt geregeld in artikel 15, vierde lid.

§ 5.3 Gasaansluitingen door de netbeheerder

Het wettelijk regime voor gasaansluitingen voor kleinverbruikers was niet expliciet gereguleerd. De aansluiting wordt in de praktijk vrijwel altijd verzorgd door de regionale netbeheerder. Ten aanzien van de bevoegdheden van de regionale netbeheerder zijn op dit punt echter vragen gerezen. In de Gaswet is, in tegenstelling tot de Elektriciteitswet 1998, geen aansluitplicht opgenomen voor netbeheerders. Het realiseren van gasaansluitingen is daarmee geen expliciete wettelijke taak van de netbeheerders als genoemd in artikel 10 van de Gaswet. Er is sprake van een vrije markt; dat wil zeggen gasaansluitingen kunnen eveneens door andere spelers op de markt worden gerealiseerd. Er blijken echter geen andere aanbieders actief te zijn op de markt dan netbeheerders. De Gaswet en betrokken regelgeving vereisen evenmin expliciet dat de NMa gereguleerde aansluittarieven vaststelt. De tarieven voor de aansluiting zijn dan ook op dit moment niet gereguleerd. De NMa heeft signalen ontvangen dat de aansluittarieven de laatste jaren fors zijn gestegen en niet in verhouding staan tot de hiervoor gemaakte kosten. De huidige «vrije markt» bij gasaansluitingen voor kleinverbruikers werkt niet goed en leidt in ieder geval niet tot redelijke, kostengeoriënteerde tarieven. Daarnaast dient uit veiligheidsoverwegingen de fysieke aansluiting op het gastransportnet van de netbeheerder (het aansluitpunt of «de knip») altijd door de netbeheerder zelf gemaakt te worden. Zowel de netbeheerders als de toezichthouder hebben hierop aangedrongen. Bij gas is het te riskant om een andere partij deze handeling te laten verrichten. Bij elektriciteit kan en moet de spanning van het net gehaald worden bij het maken van een nieuwe verbinding. Bij gas is dit niet het geval. De buis kan veelal niet uit bedrijf genomen worden, dus het gas blijft door de leiding stromen. Onder deze omstandigheden moet er een gat in de bestaande leiding gemaakt worden en een nieuw stuk aan de leiding gelast worden. Dat

brengt veiligheidsrisico's met zich mee. In overleg met de toezichthouder is besloten dat dit zeer specialistische werk door de netbeheerders gedaan moet worden. Dit argument is doorslaggevend geweest voor aanpassing van de wet op dit punt.

Dit wetsvoorstel maakt voor de regulering een onderscheid tussen grote en kleine gasaansluitingen. Het aansluiten van kleinverbruikers tot een doorlaatwaarde van 40 m³ per uur wordt een wettelijke en exclusieve taak voor de netbeheerder. Dit houdt in dat de netbeheerder verplicht is om een aanvrager tegen een gereguleerd tarief te voorzien van een aansluiting, indien deze daarom vraagt. Omdat in elk individueel geval duidelijk moet zijn op welke netbeheerder de verplichting rust, dient er voor de netbeheerders gas een gebiedsindeling te komen, zoals deze er ook is voor de netbeheerders elektriciteit. De NMa legt de gebiedsindeling op voorstel van de gezamenlijk netbeheerders vast in een technische code. Dit is op overeenkomstige manier geregeld in de Elektriciteitswet 1998 en heeft bewezen goed te werken. Overwogen is om uitsluitend het realiseren van het aansluitpunt tot een wettelijke taak te maken. Het aansluitpunt is het deel van de aansluiting waar de aansluitleiding gekoppeld wordt aan het gastransportnet (bestaande uit T-stuk, aansluitleiding en eerste afsluiter). Bij de kleine aansluitingen blijft er in dat geval echter een te klein deel van de aansluiting over om tot een goede en zinvolle marktwerking te leiden.

Voor aansluitingen boven de genoemde doorlaatwaarde is de situatie anders. Daar blijft de vrije markt bestaan, met uitzondering van het aansluitpunt. Het maken van het aansluitpunt wordt een wettelijke taak voor de netbeheerder en krijgt een gereguleerd tarief. Dit is gewenst vanuit het genoemde oogpunt van veiligheid. In de praktijk worden deze aansluitpunten ook altijd door de netbeheerder zelf gerealiseerd. Er zijn geen andere partijen actief op deze markt. Het resterende deel van de aansluiting kan en mag wel door andere partijen gerealiseerd worden. Bij de aansluiting van kleinverbruikers is sprake van een dienst van algemeen economisch belang. In dit kader is het relevant op te merken dat aan de lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid toekomt om te beslissen wat een dienst van algemeen economisch belang is, hoe deze moet worden georganiseerd en gefinancierd en aan welke bijzondere verplichtingen deze dienst onderworpen is (zie in dit verband bijvoorbeeld het arrest van 15 juni 2005, Fred Olsen, T-17/02, punt 216). Dit is recentelijk met het protocol over diensten van algemeen belang bij het Verdrag van Lissabon uitdrukkelijk bevestigd.

§ 5.4 Stroomlijning bezwaar- en beroepsprocedures

De regulering van de tarieven voor elektriciteit en gas kent een gelaagde structuur, met een algemener besluit gevolgd door een aantal uitvoeringsbesluiten. Het begint met het methodebesluit (artikel 41 van de Elektriciteitswet 1998, artikel 81 van de Gaswet). Dit methodebesluit geeft per tariefdrager de methode aan voor de vaststelling van de zogenoemde doelmatigheidskorting (x-factor), de kwaliteitsterm (q-factor) en de rekenvolumes. Vervolgens worden op basis van het methodebesluit voor elke netbeheerder afzonderlijk de x-factor, q-factor en het rekenvolume vastgesteld (artikel 41a van de Elektriciteitswet 1998, artikel 81a van de Gaswet). Ten slotte worden met toepassing van een formule, waarin genoemde factoren en volumes variabelen zijn, de door de regionale netbeheerder maximaal te hanteren tarieven vastgesteld (artikelen 41b en 41c van de Elektriciteitswet 1998, artikelen 81b en 81c van de Gaswet). Deze besluiten zijn allemaal afzonderlijk beroepbaar. Dit betekent in de praktijk meestal dat al deze besluiten ook daadwerkelijk beroepen worden. Dit houdt verband met de gelaagde systematiek, waardoor een onjuistheid in het algemenere besluit doorwerkt in de daarop volgende uitvoeringsbesluiten. Een belanghebbende die het niet eens is met bijvoorbeeld het

methodebesluit, is door deze systematiek min of meer gedwongen ook op te komen tegen de op dit besluit volgende en daarop voortbouwende besluiten. Als hij dit verzuimt, krijgen laatstgenoemde uitvoeringsbesluiten immers formele rechtskracht. Dit betekent dat deze besluiten voor rechtmatig moeten worden gehouden, ook als uit het beroep tegen het methodebesluit blijkt dat zij niet rechtmatig zijn, omdat zij zijn gebaseerd op een besluit dat rechtens onjuist is gebleken. Het betekent ook dat de belanghebbende in alle procedures tegen de uitvoeringsbesluiten zijn gronden, die eigenlijk betrekking hebben op het algemenere besluit, opnieuw moet inbrengen. Dit systeem leidt al met al tot een veelheid van over elkaar tuimelende procedures, waarin grotendeels dezelfde gronden worden aangevoerd. Het behoeft geen betoog dat dit niet optimaal is. Zowel voor partijen (de NMa en belanghebbenden) als voor de rechter leidt het tot onnodige kosten en tijdsbeslag.

De voorgestelde artikelen beogen dit systeem langs de volgende lijnen te stroomlijnen:

- (a) Een verplichting een besluit, waarvan gebleken is dat het rechtens onjuist is, te wijzigen en/of de financiële consequenties daarvan te verwerken in een later besluit.
- (b) De looptijd van uitvoeringsbesluiten te koppelen aan die van het algemenere besluit.
- (c) Een rechterlijke termijn voor de afdoening van beroepen tegen een aantal besluiten.

Hieronder worden deze algemene lijnen nader toegelicht.

Als een belanghebbende geen rechtsmiddelen aanwendt tegen de uitvoeringsbesluiten, krijgen deze formele rechtskracht. Dit betekent dat deze besluiten voor rechtmatig worden gehouden, ook als uit de beslissing op een beroep of een bezwaar tegen het methodebesluit blijkt dat deze uitvoeringsbesluiten onjuist zijn. Om uit dit dilemma te komen, voorziet het wetsvoorstel in een verplichting voor de NMa om, als uit een onherroepelijke rechterlijke uitspraak of uit een onherroepelijk besluit op bezwaar blijkt dat de methode onjuist is vastgesteld, de op deze onjuiste methode gebaseerde uitvoeringsbesluiten dienovereenkomstig aanpassen. Dit verzekert partijen ervan dat een vernietiging van het methodebesluit automatisch zal leiden tot een herziening van de x-factor, de q-factor en het rekenvolume en tot een herberekening van de tarieven. Dit laatste geldt ook bij een vernietiging van de x-factor, de q-factor of een rekenvolume in relatie tot een tariefbesluit. Hierbij wordt voor alle duidelijkheid aangetekend dat een op basis van een onjuiste methode of een onjuiste x-factor, q-factor of rekenvolume gebaseerd tariefbesluit als zodanig niet wordt herzien. Maar op basis van een correctie van die methode of van die factor of dat rekenvolume wordt het tarief herberekend en de uitkomsten van die herberekening worden verdisconteerd in de tariefbesluiten voor de eerstvolgende tariefperiode. Op deze wijze is de noodzaak weggenomen om tegen de uitvoeringsbesluiten (pro forma) rechtsmiddelen aan te wenden uit onvrede over de vastgestelde methode. De mogelijke nadelige gevolgen die het uitvoeringsbesluit heeft gehad voor de betrokkenen worden gecorrigeerd in het volgende uitvoeringsbesluit. Als tegen een uitvoeringsbesluit beroep wordt ingesteld of bezwaar wordt gemaakt op gronden die eigenlijk betrekking hebben op het «bovenliggende» besluit, kan dit bezwaar of beroep, althans voor zover het die gronden betreft, afgedaan worden wegens gebrek aan procesbelang. De verwachting is dat zowel partijen als de rechter profijt hebben van deze stroomlijning. Dit leidt niet tot verlies van rechtsbescherming. Als een belanghebbende het niet met de herberekening van de tarieven eens is, kan hij dit inbrengen in een beroep tegen het besluit, waarin de uitkomsten van de herberekening zijn verdisconteerd. Juist daarom is bepaald dat de herberekening en de wijze waarop deze in de

tarieven voor de eerstkomende periode is verdisconteerd, separaat moeten zijn weergegeven in het opvolgende besluit. Dit maakt verifieerbaar hoe de NMa de onjuistheid in het methodebesluit of het besluit tot vaststelling van de factoren of het rekenvolume heeft gecorrigeerd. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat geen verzwaring is beoogd van de algemene eisen ten aanzien van de motivering van besluiten, maar alleen dat de herberekening traceerbaar in het besluit is weergegeven (bijvoorbeeld door dit in een aparte paragraaf onder te brengen). Vanzelfsprekend blijft de mogelijkheid bestaan tegen een uitvoeringsbesluit op te komen met specifieke bezwaren tegen dat besluit zelf, die geen verband houden met bezwaren tegen een «bovenliggend» besluit. Dergelijke bezwaren moeten inhoudelijk worden beoordeeld.

Daarnaast wordt verduidelijkt dat ook alle methodebesluiten een looptijd hebben van drie tot vijf jaar. De geldende wetgeving geeft niet in alle gevallen een maximale looptijd voor het methodebesluit. Er is wel wettelijk een looptijd bepaald voor de besluiten tot vaststelling van de x-factor, de q-factor en het rekenvolume. Die termijn bedraagt eveneens minimaal drie en maximaal vijf jaar. In het voorstel wordt de looptijd van alle methodebesluiten op minimaal drie en maximaal vijf jaar gesteld. Dit sluit aan bij de looptijd die deze algemenere besluiten in de praktijk hebben en op de huidige, wettelijke maximale looptijd van de uitvoeringsbesluiten. De looptijd van laatstgenoemde besluiten zelf wordt nu expliciet gekoppeld aan de looptijd van het methodebesluit. De inwerkingtreding en daarmee het begin van de looptijd van alle besluiten zal worden bepaald bij de vaststelling van de besluiten zelf.

6. Consultatie, uitvoering en handhaving

§ 6.1 Consultatie marktpartijen

Dit wetsvoorstel is in concept ter consultatie voorgelegd aan betrokken (markt)partijen. Vele partijen hebben de geboden gelegenheid benut om te reageren. Meerdere partijen hebben gevraagd het wetsvoorstel op onderdelen nader toe te lichten. Ook zijn meerdere wetstechnische suggesties gedaan. Voor zover mogelijk zijn deze suggesties verwerkt. Daarnaast zijn veel inhoudelijke opmerkingen gemaakt. Op basis hiervan is het wetsvoorstel verder verbeterd. Deze paragraaf bevat een overzicht van de belangrijkste opmerkingen en aanpassingen die uit deze consultatie zijn gekomen. De meeste opmerkingen betroffen de gasmarktmaatregelen en voorrang voor duurzame elektriciteit. Op die onderwerpen wordt hieronder apart ingegaan.

§ 6.1.1 Gasmarktmaatregelen

De consultatie van dit wetsvoorstel heeft veel reacties op het gebied van de gasmarktmaatregelen opgeleverd. Veel reacties waren vragen naar details van het balanceringsregime. Dit is een gevolg van de keuze om in het wetsvoorstel de hoofdlijnen van het balanceringsregime op te stellen waarna de concretisering aan marktpartijen en de landelijke netbeheerder wordt overgelaten. In reactie op de vele opmerkingen van marktpartijen is de memorie van toelichting uitgebreid met een verduidelijking van het wetsvoorstel in de vorm van een beschrijving van de uitwerking van het nieuwe balanceringsregime, zoals die op dit moment vorm krijgt. De verwoording in artikel 66d, eerste lid, onderdeel a, bleek tot onduidelijkheid te leiden. Deze passage is aangepast en zodoende is de voorliggende formulering over het separaat aanbieden van gas en de overname van balansverantwoordelijkheid tot stand gekomen.

Partijen wezen er verder op dat voor goede stuurinformatie ook de medewerking van de regionale netbeheerders nodig is. Dit is meegenomen in artikel 10, tweede lid. Voorts is in de wet verduidelijkt dat de landelijk

netbeheerder de algemene kosten voor het aanhouden van noodvermogen voor het herstellen van de balans van het net verdisconteert via het transporttarief. Deze kosten worden dus niet meegenomen bij de vaststelling van de kosten voor onbalans die toe te rekenen zijn aan de individuele onbalans van een programmaverantwoordelijke. Enkele geconsulteerde partijen uitten scepsis over de uitvoerbaarheid van het nieuwe balanceringsregime en suggereerden dit geheel uit de wet te schrappen. De praktische uitwerking van het nieuwe balanceringsregime in overeenstemming met het wetsvoorstel is onder leiding van de landelijke netbeheerder echter al voortvarend opgepakt. Het voorstel voor het nieuwe balanceringsregime wordt over het algemeen positief kritisch ontvangen. De uitvoerbaarheid wordt daarbij niet als een knelpunt ervaren. Ook aan de reactie dat onderdelen van artikel 66d geschrapt zouden moeten worden omdat zij de commerciële vrijheid zouden beperken is geen gevolg gegeven. Artikel 66d beperkt namelijk niet de commerciële vrijheid, maar waarborgt transparantie en een bewuste keuze voor de overdracht van programmaverantwoordelijkheid en vergemakkelijkt het toezicht door de NMa. Wel is de toelichting op dit punt aangescherpt.

§ 6.1.2 Voorrang voor duurzame elektriciteit

Enkele partijen hebben er terecht op gewezen dat het de primaire taak van de netbeheerders is om te zorgen voor voldoende transportcapaciteit, zodat alle installaties kunnen worden aangesloten en de geproduceerde elektriciteit kunnen transporteren. Dat is en blijft het uitgangspunt van de wet. Zoals in de toelichting is aangegeven wordt er op verschillende manieren aan gewerkt om ervoor te zorgen dat tijdig voldoende wordt geïnvesteerd. De in dit wetsvoorstel voorgestelde plicht om als netbeheerders goed samen te werken en tijdig afstemming te plegen over de te verwachten transportstromen tussen de verschillende netten, zal hier ook aan bijdragen.

Een aantal partijen wees erop dat de regeling voor voorrang van duurzame elektriciteit bij transport in samenhang met het aansluitbeleid moet worden gezien. Dit kan betekenen dat een nieuwe (duurzame) installatie niet wordt aangesloten omdat de transportcapaciteit al vol zit vanwege de installaties die al aangesloten zijn. Aansluiting van een nieuwe installatie zou dan direct leiden tot de noodzaak van congestiemanagement. Dit wetsvoorstel kiest ervoor om deze relatie niet te leggen omdat dan geen recht wordt gedaan aan het uitgangspunt dat duurzame elektriciteit maximale ruimte moet krijgen. Voorop blijft staan dat de netbeheerder primair alles in het werk moet stellen om te zorgen voor voldoende transportcapaciteit. Congestiemanagement is daarom altijd een tijdelijke maatregel.

Meerdere partijen hebben aangegeven dat duurzame elektriciteit uit hybride installaties ook voorrang bij transport moet krijgen. Naar aanleiding van hun reacties is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de mate van voorrang van verschillende duurzame productie-installaties. Daardoor is het juridisch mogelijk om duurzame elektriciteit uit hybride installaties voorrang te geven boven niet duurzame elektriciteit. Bij het opstellen van de Algemene maatregel van bestuur zal worden bezien of, en zo ja hoe, van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt.

De vraag is opgeworpen of voorrang voor duurzame elektriciteit bij transport een recht of een plicht is. Vooropgesteld moet worden dat producenten van duurzame elektriciteit zelf bepalen of ze produceren, en zo ja wanneer en hoeveel. Echter, als ze in het kader van hun programmaverantwoordelijkheid hebben aangegeven dat ze de volgende dag een bepaalde hoeveelheid elektriciteit zullen invoeden op het net, dan worden ze geacht dit ook te doen. Producenten van duurzame elektriciteit kunnen

dan niet in het kader van congestie-management meebieden voor het afregelen van de door hen geproduceerde elektriciteit. Dit staat immers haaks op het principe van voorrang voor duurzame elektriciteit. Als producenten van duurzame elektriciteit wel mee zouden mogen bieden, zou immers de situatie kunnen ontstaan dat bij congestie duurzame elektriciteit wordt afgeregeld zodat niet-duurzame elektriciteit voorrang krijgt. Dat is ongewenst.

Veel partijen hebben vragen gesteld over het systeem van congestie-management. Hoe wordt het precies geregeld, hoe werkt het systeem precies, wie heeft welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden, wat zijn de effecten op de werking van de elektriciteitsmarkt, welk allocatiemechanisme wordt gebruikt, hoe worden mogelijke ongewenste neveneffecten gemitigeerd etc. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is er voor gekozen om in het wetsvoorstel alleen de hoofdlijnen vast te leggen, namelijk dat duurzame elektriciteit onbelemmerd getransporteerd moet worden en dat, indien het (tijdelijk) nodig is om dit te realiseren, congestie-management moet worden toegepast. Momenteel wordt ten behoeve van het opstellen van de algemene maatregel van bestuur onderzoek uitgevoerd naar het toe te passen systeem van congestie-management om duurzame elektriciteit bij congestie voorrang te geven. Marktpartijen worden daarbij betrokken. Ook hebben zij een belangrijke rol bij het opstellen van codewijzigingen ingevolge deze algemene maatregel van bestuur. In dit proces van uitwerking zullen uiteraard de aandachtspunten die bij de consultatie naar voren zijn gebracht, worden betrokken.

§ 6.1.3 Energie-infrastructuur

De procedure voor omgang met uitbreidingsinvesteringen is nieuw en sluit aan op de eveneens nieuwe Rijkscoördinatieregeling. Dit leverde veel vragen op over de werking van de procedure in de praktijk. De memorie van toelichting is herschreven, waarmee veel vragen zijn beantwoord. Beide landelijk netbeheerders gaven om verschillende redenen aan dat de aanpassing van de wet in hun ogen niet ver genoeg gaat. De beheerder van het landelijk gastransportnet zou het liefst nog eerder in de procedure zekerheid krijgen over het terug kunnen verdienen van de investering via de transporttarieven. Het besluit van de minister over nut en noodzaak kan echter niet vooraf gaan aan het Rijksinpassingsplan, dat eveneens een besluit van de minister is maar samen met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer genomen wordt. Wel zijn in de wet termijnen opgenomen waaraan de minister en de NMa zich dienen te houden.

De beheerder van het landelijk elektriciteitsnet is van mening dat de procedure nog meer zekerheid zou geven, indien de NMa voor ieder afzonderlijke investering een apart besluit neemt over de doelmatigheid, vooruitlopend op de uiteindelijke doelmatigheidstoets achteraf door de NMa. Dit is niet nodig, omdat de NMa in een algemene beleidsregel voorwaarden en procedures zal vaststellen waaraan de netbeheerders moeten voldoen om bij de doelmatigheidstoets achteraf niet met verrassingen geconfronteerd te worden. Deze beleidsregel zal de netbeheerders voldoende houvast geven om in te kunnen schatten op welke wijze de doelmatigheidstoets zal plaatsvinden. De netbeheerders zijn zelf betrokken bij de totstandkoming van deze beleidsregel.

§ 6.1.4 Overige onderwerpen

Een aantal reacties op het onderwerp gasaansluitingen heeft ertoe geleid dat niet de hele aansluiting boven de 40 m³ vrij gelaten wordt. Uit veiligheidsoogpunt wordt het realiseren van het aansluitpunt een wettelijke taak voor de netbeheerders. Ook is terecht gewezen op de noodzaak

van een gebiedsindeling voor de kleine aansluitingen, zoals er ook een gebiedsindeling voor de aansluitplicht bij elektriciteit bestaat. Voor veiligheid is op basis van de consultatie nog eens goed gekeken naar reeds bestaande zorgplichten voor gasnetbeheerders vanuit de Wet Milieubeheer en de toekomstige AMvB Buisleidingen die in ontwikkeling is. Op deze manier is voorkomen dat er onnodige dubbelingen of onduidelijkheid ontstaat over deze zorgplicht. Hierbij is ook de toezichthouder nauw betrokken geweest.

§ 6.2 Uitvoering en handhaving

De NMa heeft een uitvoerings- en handhavingstoets (UHT) uitgevoerd op het wetsvoorstel, conform de afspraken die hierover zijn gemaakt tussen de minister en de Raad van Bestuur van de NMa (UHT wetsvoorstel wijziging Gaswet en Elektriciteitswet 1998, brief aan de Minister van Economische Zaken van 9 september 2008). De NMa oordeelt dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, maar heeft daarbij wel een aantal kanttekeningen gemaakt. Deze kanttekeningen hadden hoofdzakelijk betrekking op de gasmarkt, de gasaansluitingen, de uitbreidingsinvesteringen, kwaliteit en veiligheid. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel.

De NMa wees erop dat de gasmarktmaatregelen «open» normen bevatten. Dit brengt het risico met zich mee dat er interpretatieverschillen ontstaan. De NMa adviseerde om deze normen te concretiseren. Hier is gehoor aan gegeven door in de toelichting van artikel 66d een aantal concrete voorbeelden te noemen.

Voor gasaansluitingen adviseerde de NMa om een gebiedsindeling te maken waaruit blijkt welke netbeheerder waar moet aansluiten. Zo'n gebiedsindeling bestaat al voor elektriciteit. Dit advies is overgenomen en in artikel 12b vastgelegd.

De NMa constateert voor de uitbreidingsinvesteringen dat er geen bevoegdheid bestaat voor de NMa om ook voorafgaande zekerheid te geven over de doelmatigheid van investeringen. Dit is een bewuste keuze geweest omdat een beleidsregel voldoende zekerheid zal bieden, zoals hierboven reeds is beschreven in de paragraaf over de consultatie. Terecht wijst de NMa erop dat het ontbreken van deze bevoegdheid minder werklast met zich meebrengt. Ook dat is een overweging geweest bij de keuze voor de beleidsregel.

De maatregelen om het kwaliteitsbeheer te verbeteren zijn naar het oordeel van de NMa een stap in de goede richting. Wel adviseert de NMa om de maatregelen duidelijker te normeren en om de taakverdeling tussen de minister en de NMa te verduidelijken. Beide punten worden meegenomen in de wijziging van de ministeriële regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas. De NMa is nauw betrokken bij deze wijziging.

Ten slotte heeft de NMa erop gewezen dat er een helder onderscheid nodig is in de toezichtstaken van de NMa enerzijds en Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) anderzijds. Op basis hiervan is de toelichting aangepast en zijn de NMa en SodM verder in overleg getreden over de onderlinge taakverdeling.

7. Milieu- en bedrijfseffecten, administratieve lasten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven en de milieueffecten. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de administratieve lasten die uit het wetsvoorstel voortvloeien. In lijn met het kabinetsbeleid is het uitgangspunt om administratieve lasten te voorkomen of te minimaliseren. In het wetsvoorstel is dan ook zoveel mogelijk rekening gehouden met de impact die het kan hebben op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

§ 7.1 Administratieve lasten

Door het bureau EIM Onderzoek voor Bedrijf en Beleid (hierna: EIM) is onderzoek gedaan naar de toename van de administratieve lasten van dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige lasten die reeds voortvloeien uit de Elektriciteits- en Gaswet. In 2002 heeft EIM ten behoeve van de Gemengde Commissie Administratieve Lasten Vermindering bij Economische Zaken een kwantificering gemaakt van de administratieve lasten die de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet voor energiebedrijven met zich meebrachten, dit was de zogenaamde nulmeting. Derhalve is het EIM zeer goed bekend met de Elektriciteit en Gaswet en is het in juli 2008 gevraagd om ten behoeve van de formele administratieve lasten toetsing door ACTAL, een kwantificering te maken van de administratieve lasten die de onderhavige wijzigingen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet met zich meebrengen. Het betreft alleen administratieve lasten die ontstaan door de wijzigingen zoals in dit wetsvoorstel beschreven. Het gaat om een ex ante inschatting van de lasten, waarover een zestal energiebedrijven is geconsulteerd. De conclusies van het EIM rapport zijn als volgt:

- De administratieve lasten nemen als gevolg van het wetsvoorstel toe met circa € 300 000. Hiervan is ruim € 140 000 tot 190 000 te vinden bij partijen op het terrein van gas en € 123 000 bij partijen op het terrein van elektriciteit. In beide gevallen gaat het vooral om netbeheerders.
- De extra administratieve lasten vloeien voornamelijk voort uit nieuwe (of aanvullende) verplichtingen rond het opstellen van (jaarlijkse) rapportages of het doen van meldingen van specifieke voorvallen of voorgenomen investeringen.
- Het wetsvoorstel kan ook indirect effect hebben op de inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven. Het gaat hierbij in veel gevallen om de kosten van (aanvullende) investeringen, bijvoorbeeld om de capaciteit op peil te houden. Dergelijke (extra) kosten liggen natuurlijk dicht tegen de kosten van «normale» investeringen, die een bedrijf uit bedrijfseconomisch oogpunt periodiek moet doen. Dit geldt zeker in die gevallen waarin sprake zou zijn van «inhaalinvesteringen». Andere nieuwe inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven kunnen samenhangen met overleg met toezichthouders en/of (nieuwe) informatieverplichtingen aan derden. Aangezien een aantal situaties (bijvoorbeeld met betrekking tot minimale kwaliteitseisen) in de praktijk naar verwachting niet of nauwelijks zullen optreden mag worden verwacht, dat de extra inhoudelijke nalevingslasten als gevolg van het wetsvoorstel beperkt zullen zijn. Hetzelfde geldt in relatie tot de (nieuwe) informatieverplichtingen aan derden: hier betreft het veelal beperkte aanvullingen op al bestaande verplichtingen.

De administratieve lasten worden met name veroorzaakt door wijzigingen ten aanzien van kwaliteit, veiligheid en de melding van voorgenomen investeringen. Met het oog op het kwaliteitsaspect van de netten zijn de netbeheerders op grond van artikel 21 Elektriciteitswet 1998 en artikel 8 van de Gaswet verplicht een kwaliteits- en capaciteitsdocument (KCD) op te stellen en dit tweejaarlijks aan de toezichthouder te sturen. Dit document heeft als doel dat netbeheerders informatie verstrekken over:

- De verwachte ontwikkelingen in de behoefte aan transportcapaciteit en de wijze waarop netbeheerders in deze behoefte denken te gaan voorzien;
- Het kwaliteitsniveau dat wordt nagestreefd en de wijze waarop netbeheerders dit willen realiseren;
- De doeltreffendheid van het kwaliteitsbeheersingssysteem voor de transportdienst.

De toezichthouder blijkt op grond van de huidige eisen die aan het KCD gesteld worden, onvoldoende slagkracht te hebben om op te treden tegen

netbeheerders die de kwaliteit en capaciteit van hun netten niet op orde hebben. Het waarborgen en verbeteren van de kwaliteit en de capaciteit van netten is essentieel voor goed netbeheer en voor de gas- en elektriciteitsvoorziening in Nederland en de verbindingen met het buitenland. Ook andere bedrijfssectoren profiteren van een kwalitatief goede netverbinding met voldoende capaciteit. Voor de toezichthouder is het belangrijk om de KCD's aan goede normen te kunnen toetsen. Dat betekent dat de netbeheerder een goed plan zal moeten opstellen waarbij met zorg is gekeken naar de onderliggende risicoanalyse en beargumentering ter onderbouwing van het KCD. Om de toezichthouder meer slagkracht te bieden in de beoordeling van het KCD, zijn wijzigingen voorgesteld voor de artikelen 8 en 35a van de Gaswet en 21, negende lid, Elektriciteitswet 1998.

Om de toezichthouder meer effectief te kunnen laten optreden is het van belang dat netbeheerders in het KCD niet alleen aangeven wat de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar zijn, maar indien er een verandering is ten opzichte van de streefwaarde, dat zij deze wijziging beargumenteren zodat inzicht wordt verkregen in de werkelijke toedracht van de afwijking (artikel van de 35a Gaswet, artikel 19a, tweede lid van de Elektriciteitswet 1998). Het bepalen van de streefwaarde is voor de netbeheerder reeds een plicht. Het opnemen van de onderbouwing voor afwijkingen ten opzichte van de streefwaarden in het KCD leidt tot een beperkte toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De schriftelijke weergave van de overwegingen die bij het vaststellen van de waarden een rol hebben gespeeld, leiden echter niet tot nieuwe taken of kosten voor het bedrijfsleven, maar leiden enkel tot het opnemen van de schriftelijke verslaglegging van de argumenten om tot de gekozen (streef-)waarden te komen. In de optiek van de overheid ligt het voor de hand om aansluiting te vinden bij de bestaande rapportageplicht van bedrijven in het KCD.

Op deze wijze is gekozen voor de oplossing om met zo min mogelijk bijkomende administratieve lasten een effectief KCD te realiseren. Een alternatief zou zijn dat de overheid meer normen in de wet vastlegt, waaraan het KCD moet voldoen, zodat de beoordeling door de toezichthouder op meer harde gronden kan plaatsvinden. Dit vraagt van het bedrijfsleven een nog uitgebreidere beschrijving en informatievoorziening aan de toezichthouder. De beoordeling zou in dat geval ook verder worden uitgebreid.

Naast wijzigingen in de huidige wet met betrekking tot het KCD, zijn in artikel 8 van de Gaswet aanvullingen gedaan ten aanzien van de eisen aan het KCD (veiligheidsindicatoren, investeringen) en is in de wet vastgelegd dat de netbeheerder zich behoort te gedragen conform zijn KCD. Veiligheid is tot nu toe beschouwd als een element van kwaliteit. De groeiende (politieke) aandacht voor veiligheid in vitale sectoren was aanleiding om voor gas en elektriciteit te bepalen of de huidige wettelijke bepalingen voor veiligheid voldoen. Voor gas is besloten om veiligheid explicieter te benoemen in het KCD. De toezichthouder moet in staat gesteld worden om specifiek toezicht te houden op de activiteiten van netbeheerders om hun gasnetten veilig te houden. Dit wetsvoorstel bepaalt dat netbeheerders veiligheidsindicatoren in het KCD moeten benoemen. Dit is de meest eenvoudige wijze waarop bedrijven aantoonbaar kunnen maken dat zij voldoende aandacht besteden aan de veiligheid van hun gasnetten en op welke criteria ze de veiligheid toetsen. De rapportageverplichting in artikel 8 van de Gaswet is dan ook minimaal gewijzigd door slechts aanvullende verplichtingen voor netbeheerders op te nemen die aansluiten bij de reeds bestaande rapportageplicht (dit brengt een bedrag van € 29 400 aan administratieve lasten met zich mee). Overwogen is om hier een aparte rapportageverplichting voor veiligheid

van te maken, maar het verdient de voorkeur om aan te sluiten bij de reeds bestaande verplichting van het KCD. Veiligheid en kwaliteit van de netten hebben een nauwe samenhang en kunnen zo ook eenvoudig in samenhang beoordeeld worden. Het is bovendien minder werk voor zowel bedrijfsleven als voor de toezichthouder en brengt dus aanzienlijk minder administratieve lasten met zich mee dan het overwogen alternatief.

Ten aanzien van artikel 8a van de Gaswet, melding van een voorval waarbij gas uit een leiding weglekt, is er in dit wetsvoorstel nauw aangesloten bij een reeds bestaande verplichting voor netbeheerders. Het nut van rapporteren van voorvallen is dat de toezichthouder de netbeheerder scherp houdt door navraag of onderzoek te doen wanneer er zich een incident voordoet. Om de administratieve lasten van de sector zoveel mogelijk te beperken is voor deze meldplicht aangesloten bij de meldplicht die is ingesteld door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (hierna: OvV). Deze rapportage behelst een directe telefonische melding van ongevallen waarbij doden of ernstige gewonden zijn gevallen en grote materiële schade is ontstaan (> €1 000 000,-). Incidenten zijn voorvallen waarbij geen gewonden of doden zijn gevallen maar waar wel schade is ontstaan. Deze incidenten moeten binnen vijf dagen gemeld worden. Zoals reeds gezegd is dit een plicht die door de OvV aan de sector is opgelegd. Door hierbij aan te sluiten hoeft de netbeheerder in geval van een incident alleen een extra fax te sturen of een extra geadresseerde op zijn e-mail te zetten. In geval van een ongeval moet hij twee telefoontjes plegen i.p.v. één. Het alternatief zou zijn om een aparte meldingsprocedure voor de netbeheerders vorm te geven. Dit zou leiden tot navenant hogere administratieve lasten.

Het is een nadrukkelijke wens van alle netbeheerders om meer zekerheid vooraf te krijgen over het terugverdienen van hun investeringen in de netten. Dit wetsvoorstel maakt dat mogelijk. Investerings in de netten zijn noodzakelijk om de leveringszekerheid en voorzieningszekerheid te waarborgen. Zekerheid vooraf biedt een betere prikkel voor de netbeheerders om te investeren. Artikel 39f Gaswet en artikel 20e van de Elektriciteitswet 1998 geven de netbeheerders een plicht om een voorname tot investeren te melden bij de toezichthouder. In de melding zal de netbeheerder onder andere in moeten gaan op nut en noodzaak van de investering.

Er is voor gekozen om aan te sluiten bij de systematiek van de rijkscoördinatieregeling, zoals die van toepassing is verklaard op de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet om hiermee zo weinig mogelijk extra administratieve lasten te genereren. Indien een investering onderdeel is van een structuurvisie kan voor onderbouwing van nut en noodzaak verwezen worden naar dat structuurvisie. Op die manier hoeven de netbeheerders niet opnieuw een onderbouwing van nut en noodzaak te formuleren.

Aan de hand van de melding beoordeelt de minister (indien er sprake is van een nationaal belang) of de NMa (bij een regionaal belang) of de investering noodzakelijk is. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels aan de melding gesteld worden. Op die manier kan de uitwerking zo praktisch mogelijk en met zo min mogelijk administratieve lasten vormgegeven worden. Het alternatief zou zijn om de huidige situatie in stand te houden, waarbij de netbeheerders pas achteraf vernemen of en in welke mate ze hun investering kunnen terugverdienen. Dit vindt geen enkele betrokken partij wenselijk.

Informatiecode

Dit wetsvoorstel regelt de voorkeurspositie voor de duurzame elektriciteitsproducenten in geval van een beperking in de capaciteit van het transport-

net. Indien er een transportbeperking op dreigt te treden, zal de netbeheerder de producenten van duurzame elektriciteit moeten kunnen uitzonderen van de maatregelen gericht op het congestiemanagement. In de Informatiecode, gebaseerd op artikel 31, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998, is voorgeschreven dat de netbeheerders van elke aansluiting van een productie-eenheid bijhouden wat de aard is van die productie-eenheid, te weten duurzame, WKK, overige elektriciteitsproductie of een combinatie van technieken (artikel 2.1.3).

Hierdoor beschikt de netbeheerder reeds over de benodigde gegevens om de producenten van duurzame elektriciteit uit te zonderen van de transportbeperkende maatregelen van het congestiemanagement.

Verstrekken GvO's voor WKK's (voorrang voor duurzaam)

WKK-elektriciteit kan alleen worden gelijkgesteld aan duurzame elektriciteit indien de WKK-installatie hoog renderend is volgens de EU-richtlijn warmtekrachtkoppeling (Richtlijn 2004/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 februari 2004 inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt en tot wijziging van Richtlijn 92/42/EEG).

Deze richtlijn definieert de Garantie van Oorsprong WKK-elektriciteit, welke aan exploitant de mogelijkheid biedt aan te tonen dat de elektriciteit van een hoogrenderende installatie afkomstig is. Om voor de voorrangregeling gebruik te kunnen maken, zal een WKK-exploitant dit ook een maal per jaar moeten aantonen aan de hand van een dergelijke Garantie van Oorsprong.

Met de «Regeling garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling» (Regeling van de Minister van Economische Zaken van 14 september 2007, nr. WJZ 7105952, tot vaststelling van uitvoeringsregels ten aanzien van garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling; Staatscourant 187, 2007) is het uitgeven van deze garanties van oorsprong in het Nederlandse recht opgenomen. Daarbij is tevens een raming gemaakt van de administratieve lasten van het aanvragen van de Garanties van Oorsprong door de WKK-exploitanten; deze komt voor alle Nederlandse WKK's (bijna 3000 installaties à ca 8000 MW) uit op een eenmalig bedrag van € 11 250 en kosten van € 3 600 per aanvraag van een Garantie van Oorsprong. (De jaarlijkse kosten blijven laag omdat van de kleinschalige WKK's door de minister wordt vastgesteld welke aan de rendementseis voldoen, zie de hierboven genoemde regeling.)

De administratieve kosten met betrekking tot dit deel van het wetsvoorstel zullen lager zijn dan bovengenoemde bedragen. Ten eerste omdat de eenmalige kosten door een deel van de WKK-exploitanten reeds zullen zijn gemaakt. Ten tweede omdat alleen die WKK's die in een potentieel congestiegebied gevestigd zijn, daadwerkelijk zal moeten aantonen hoogrenderend te zijn. Tot nu toe is dit het geval in het Westland en in het noorden van het land. Daarom raam ik de kosten op 25% van de kosten voor geheel Nederland op eenmalig € 2 800 plus jaarlijks € 900. Het wijzigingsvoorstel voor de Gas- en elektriciteitswet 1998 is op 16 oktober 2008 door het ACTAL College behandeld. Na bespreking heeft het College besloten om het dossier niet te selecteren voor een toets. Een brief met de mededeling daarvan heeft de minister ontvangen.

§ 7.2 Gevolgen voor het bedrijfsleven

§ 7.2.1 Bedrijfseffecten

Volgens de Standaard Bedrijfsindeling van het CBS (SBI-2008) heeft de ontwerpregelgeving mogelijk effect op de bedrijven in categorie D

(Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom en gekoelde lucht).

- 35 Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom en gekoelde lucht
- 35.1 Productie van elektriciteit; transmissie en distributie van elektriciteit en aardgas
- 35.11 Productie van elektriciteit
- 35.11.1 Productie van elektriciteit door thermische, kern- en warmtekrachtcentrales
- 35.11.2 Productie van elektriciteit door windenergie
- 35.12 Beheer en exploitatie van transportnetten voor elektriciteit, aardgas en warm water
- 35.13 Distributie van elektriciteit en gasvormige brandstoffen via leidingen
- 35.14 Handel in elektriciteit en in gas via leidingen
- 35.20 Productie van aardgas

Het wetsvoorstel bevat een breed scala aan onderwerpen. De gevolgen van de ontwerpregelgeving zullen uiteenlopen tussen leveranciers, netbeheerders, producenten, shippers en afnemers.

De gasmarktmaatregelen zien toe op de voorzieningszekerheid van Nederland en de ambitie van ons land als gasrotonde. Deze maatregelen raken met name die bedrijven die gas produceren, transporteren en/of verhandelen. Voorrang voor duurzaam opgewekte elektriciteit heeft positieve gevolgen voor de producenten van die elektriciteit. Dit wetsvoorstel zal het investeringsklimaat voor duurzaam opgewekte elektriciteit bevorderen. De producenten daarvan zullen na aansluiting de vruchten plukken van een vrijwel in alle omstandigheden mogelijkheid tot transport van duurzaam geproduceerde elektriciteit. Producenten van niet duurzame elektriciteit zullen echter door «Voorrang voor Duurzaam» te maken kunnen krijgen met de beperking van het gevraagde transport van elektriciteit. Congestie management is het beheersingssysteem voor de verdeling van de beperkte transportcapaciteit, middels lagere regelgeving wordt invulling gegeven aan de verdeling van de transportcapaciteit en de daarbij betrokken financiële verrekening.

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel de positie van de kleinverbruiker beter beschermd en maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat de netbeheerders ook gasaansluitingen in hun takenpakket opnemen. Indien er sprake is van inhoudelijke nalevingslasten als gevolg van het wetsvoorstel, komen deze met name voor rekening van de regionale netbeheerders.

De netbeheerders hebben twee hoofdtaken: zij faciliteren het functioneren van de markt en zij beheren de fysieke net-infrastructuur. Branchorganisaties zoals Netbeheer Nederland en VEMW voeren de dialoog met de overheid en marktpartijen hoe de netbeheerders kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de gas- en elektriciteitsmarkt en realisatie van de transitie naar een duurzame energievoorziening. Met de toezichthouder NMa/Energiekamer is besproken hoe de gas- en elektriciteitsvoorziening op een maatschappelijk verantwoord en efficiënt niveau kan worden onderhouden en uitgebreid waarbij betrouwbaarheid en veiligheid voorop staan.

Alle partijen, zowel de landelijke als regionale netbeheerders zijn direct of via hun brancheorganisaties in de consultatieperiode in de gelegenheid gebracht te reageren op de ontwerp-regelgeving.

§ 7.2.2 De aard en omvang van de inhoudelijke nalevingskosten

In veel gevallen gaat het bij inhoudelijke nalevingskosten om de kosten van (aanvullende) investeringen, bijvoorbeeld om de capaciteit van het

netwerk op peil te houden. Dergelijke kosten liggen dicht tegen de kosten van «normale» investeringen die een bedrijf uit bedrijfseconomisch oogpunt periodiek moet doen. Dit geldt zeker voor gevallen waarin er sprake zou zijn van «inhaalinvesteringen», bijvoorbeeld door achterstallig onderhoud. Waar er sprake is van inhoudelijke nalevingskosten zoals hieronder beschreven, raken deze met name het kernproces van de netbeheerders.

Andere nieuwe inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven kunnen samenhangen met overleg met toezichthouders en/of (nieuwe) informatieverplichtingen aan derden. Aangezien een aantal situaties (bijvoorbeeld met betrekking tot de minimale kwaliteitseisen van de netten) in de praktijk naar verwachting niet of nauwelijks zullen optreden, mag worden verwacht dat de extra inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van het wetsvoorstel relatief beperkt zullen zijn.

Hetzelfde geldt in relatie tot de (nieuwe) informatieverplichtingen aan derden: het betreft het veelal beperkt aanvullen van bestaande verplichtingen en vereenvoudigingen van eisen over de wijze waarop klanten geïnformeerd dienen te worden over de wijze waarop de afgenomen elektriciteit werd opgewekt. Deze laatste wijziging heeft een positief effect op de nalevingskosten.

Overzicht van de artikelen die mogelijk leiden tot nalevingskosten:

De artikelen 8 en 9, tweede lid, van de Gaswet;

Artikel 8a Gaswet: er kunnen maatregelen moeten worden genomen ter bescherming van mens en milieu, inclusief procesverbeteringen;

Artikel 9, eerste lid, van de Gaswet: er kan tijd zijn gemoed met het overleg met de NMa/Energiekamer over de te treffen voorzieningen;

Artikel 10a Gaswet: kosten van informatieverplichtingen aan derden;

Artikel 51 Gaswet en 16d Elektriciteitswet: Vaststelling van het calamiteitenplan;

Artikel 54a, vierde lid, Gaswet: Uitvoeringslasten van de wettelijke taak.

Om hoeveel bedrijven/objecten gaat het per gekozen oplossing:

Artikel 8 Gaswet en Artikel 8a Gaswet en Art 51 Gaswet en Artikel 16 d Elektriciteitswet betreffen 12 netbeheerders (+ GTS);

In artikel 9 en 54a Gaswet gaat het om 1 organisatie per keer;

Artikel 10a heeft betrekking op GTS en 9 Nederlandse shippers (10 buitenlandse).

§ 7.2.3 De huidige en toekomstige praktijken en normen

Het wetsvoorstel bevat veel verschillende onderwerpen. Een goed voorbeeld met betrekking tot de inhoudelijke nalevingskosten betreft de gasmarktmaatregelen. Daarom wordt hier specifiek op ingegaan. Gebruikers van het gastransportnet (enkele tientallen, zoals handelaren, grootverbruikers, gasgestookte elektriciteitscentrales en leveranciers) krijgen nu geen tijdige informatie over de mate waarin hun invoeding en onttrekking aan het gastransportnet in evenwicht is. Zij kunnen hierdoor gemakkelijk in een situatie van «onbalans» geraken. Hiervoor krijgen zij boetes. Ook is er vaak onduidelijkheid of zij wel gebruik kunnen maken van zogenaamde kwaliteitsconversie die hoogcalorisch gas omzet in laagcalorisch gas. Shippers die behoefte hebben aan kwaliteitsconversie moeten die nu van te voren boeken.

Daarnaast is het zo dat als een partij onbalans op het gasnet wil verhelpen, hij zeer beperkt terecht kan op de *within day*-markt, terwijl ook over de liquiditeit van de gewone *day ahead*-gasspotmarkt twijfels zijn geuit. Voor de gebruikers van het gastransportnet leidt het wetsvoorstel tot verbetering van de wijze waarop zij hun «onbalans» kunnen verhelpen: zij krijgen tijdig informatie over de mate van te verhelpen onbalans en betalen een marktprijs voor het laten verhelpen (als zij niet zelf hun onba-

lans verhelpen) in plaats van een boete. Het verschil tussen hoog- en laagcalorisch gas is geen probleem meer. Shippers hoeven niet meer vooraf te boeken, maar krijgen toegang tot kwaliteitsconversie wanneer zij daar behoefte aan hebben. Ten aanzien van de kwaliteitsconversie werkt de huidige norm niet goed. Weliswaar hoeft er maar eenmaal per jaar een melding gedaan te worden, maar er is onwetendheid ten aanzien van de (toekomstige) behoefte, het systeem is inflexibel en er is sprake van onbenutte capaciteit.

De nieuwe norm kent deze nadelen niet, maar is strenger in die zin dat shippers vaker een melding moeten doen. Dit leidt er echter wel toe dat zij dan ook direct toegang krijgen tot de kwaliteitsconversie. De wijze waarop in Nederland gas wordt verhandeld, wijkt af van de praktijk in andere landen. Daardoor zijn er handelsbarrières. Door het wijzigen van de wet ten aanzien van de gasmarktmaatregelen wordt de verhandelbaarheid van gas verbeterd.

Bij «voorrang voor duurzaam» is de huidige norm voor nieuwe productiecapaciteit dat alle partijen die productiecapaciteit op het net willen zetten, direct worden aangesloten en direct toegang tot transport krijgen.

Kortom, iedereen die elektriciteit wil produceren kan onbeperkt toegang hebben tot het net. Het is gebleken dat de komende jaren congestie op het net kan ontstaan. Het geven van voorrang voor duurzaam heeft gevolgen voor zowel nieuwe als reeds aangesloten producenten van niet-duurzaam opgewekte elektriciteit. Indien congestiemanagement mogelijk is in het betreffende netdeel, zal dat worden toegepast op niet-duurzame elektriciteit voor de resterende transportcapaciteit.

§ 7.2.4 Hoe verhouden de kosten en baten van de ontwerpregelgeving zich tot de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven?

Onderzoeksbureau EIM heeft in haar rapport geconstateerd dat de inhoudelijke nalevingskosten relatief gering zijn. (Het EIM rapport omvat niet «voorrang voor duurzaam»). De reden hiervoor is dat bij het wetsontwerp zoveel mogelijk aansluiting is gezocht met bestaande rapportages, informatieverplichtingen en bedrijfspraktijken. Daarnaast leiden de voorgestelde wetswijzigingen niet per definitie tot inhoudelijke nalevingskosten. In veel gevallen is het mogelijk dat er nalevingskosten ontstaan, maar is er een onzekerheidsfactor.

Het betrokken bedrijfsleven heeft een aanzienlijke draagkracht. Doordat de voorgenomen regelgeving is toegesneden op de landelijke en de regionale netbeheerders, wordt de concurrentiepositie van de netbeheerders niet beïnvloed. De marktposities worden niet aangetast door de voorgenomen regelgeving.

De maatregelen ten aanzien van voorrang voor duurzaam behelzen investeringen voor de netbeheerders in bijvoorbeeld ICT systemen voor congestiemanagement. Deze investeringen worden beschouwd intrinsiek onderdeel uit te maken van het uitvoeren van de wettelijke taak van de netbeheerder.

De wijzigingen die het wetsvoorstel bevat, hebben in meerdere of mindere mate invloed op de marktwerking (waaronder de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid). De effecten op de markt zijn per onderwerp beschreven in de desbetreffende paragraaf van de Memorie van Toelichting. Bijvoorbeeld voor de gasmarktmaatregelen in paragraaf 2.2.

§ 7.2.5 Nederlandse ontwikkelingen ten opzichte van het buitenland

De energiemarkt is een internationale markt. Naast de nationale ontwikkelingen worden ook de Europese ontwikkelingen op de voet gevolgd bij het voorbereiden van nieuwe wetgeving. Politieke ontwikkelingen, Europese integratie van de elektriciteitsmarkt, betrouwbaarheid op nationaal en

Europees niveau en interconnecties zijn belangrijke onderwerpen waaraan dit wetsvoorstel raakt.

Vorrang voor duurzaam

Ook in andere landen speelt het voornemen om een voorrangspostie voor duurzame elektriciteit te realiseren of is dit reeds gerealiseerd. Tevens is er aandacht voor de schaarste van transportcapaciteit van elektriciteit. Landen hebben verschillende benaderingen, deels vanwege een ander institutioneel kader waarbinnen het elektriciteitsbeleid in deze landen is uitgewerkt, maar ook vanwege verschillen in de urgentie van problemen en verschillen in brandstofmix. Duitsland en Denemarken hanteren reeds voorrang voor duurzame elektriciteit. In het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Noorwegen bestaat (nog) geen expliciete voorrang voor duurzame elektriciteit. Mede vanuit het oogpunt van de Europese klimaatdoelstellingen en de richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (PbEG L 283) wordt ook in deze landen overwogen om het aansluitbeleid te verbeteren voor duurzame elektriciteitsproductie.

Gasmarkt

Het wetsvoorstel ziet er voor de Gasmarkt op toe om de Nederlandse markt aantrekkelijker te maken. De ontwerpregelgeving draagt daarmee bij aan de verdere ontwikkeling en verbetering van de werking van de gasmarkt. Deze verbeteringen zijn ook noodzakelijk om in Nederland de beweging naar een duurzame energiehuishouding goed te kunnen vergemakkelijken. Maar ook zijn de aanpassingen in de regelgeving nodig om de ambitie van het kabinet te realiseren dat Nederland zich ontwikkelt tot gasrotonde van Noordwest Europa. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat er een goede koppeling tussen de Europese gasnetten komt (bijvoorbeeld tussen de Duitse en Nederlandse netten). Dit brengt een integratie van de Europese markt tot stand en ook het einde van problemen met betrekking tot de internationale aansluiting van de netten op elkaar. Er worden drempels weggenomen om toe te treden tot de Nederlandse markt. De noodzaak hiervoor bleek onder andere uit de evaluatie van de Gaswet in 2007. Door de voorgestelde maatregelen ontstaat er meer handel in gas en de markt wordt transparanter. De hoofdlijnen op het gebied van het balanceringsregime worden in de meeste EU-landen niet in de wet geregeld, maar in lagere regelgeving of, in het geval van minder ver geliberaliseerde markten, in de voorwaarden van de netwerkbeheerders.

§ 7.2.6 Effecten van het wetsvoorstel op de marktwerking en de doorwerking hiervan op de aspecten kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid

De verschillende wijzigingen die het wetsvoorstel bevat, hebben in meerdere of mindere mate invloed op de marktwerking. In hoofdstuk 2 staat beschreven hoe de gasmarktmaatregelen bijdragen aan een verbetering van de werking van de gasmarkt. Naar verwachting zullen de gasmarktmaatregelen ervoor zorgen dat drempels voor toetreding tot de Nederlandse gasmarkt worden vermindert en dat de koppeling met de ons omringende gasmarkten wordt bevorderd. De markt wordt beter toegankelijk voor nieuwkomers. Daarnaast zal er in plaats van twee gescheiden markten (voor L en H gas) één binnenlandse markt ontstaan voor gas. Dit leidt tot een grotere en beter werkende binnenlandse gasmarkt. Dit komt prijsvorming op deze markt ten goede en mogelijk lagere tarieven voor de consument. Ook kunnen kopers van gas als gevolg van de gasmarktmaatregelen zelf bepalen wat

zij met het gas doen (doorverkopen of verbruiken). Partijen kunnen dus makkelijker gas verkopen of aankopen afhankelijk van hun behoefte. Dit zal de doelmatigheid op de Nederlandse gasmarkt verbeteren. Deze maatregelen leiden naar verwachting tot meer toetreding op de markt, dus meer concurrentie op de binnenlandse gasmarkt. Dit zal de keuzemogelijkheden en daarmee de kwaliteit van de gasmarkt bevorderen.

De maatregelen op gebied van energie-infrastructuren zijn gericht op uitbreiding van de net- en conversiecapaciteit die van belang is voor betere marktwerking. Tevens dient deze uitbreiding van de infrastructuur een betere voorzieningszekerheid. Ook zijn in het wetsvoorstel bepalingen opgenomen die ten goede komen aan de kwaliteits- en capaciteitsbeheersing van de netten.

Voorrang voor duurzame energie op het netwerk heeft effect op het doelmatig gebruik van duurzame energie, zodat ook bij congestie de duurzaam opgewekte energie niet verloren gaat, maar juist met voorrang op het net gezet wordt.

De in het wetsvoorstel gecreëerde bevoegdheid van de NMa om eenmalig een tariefaanpassing te kunnen doen in het geval van overwinsten, is weliswaar een ingreep in de marktwerking, maar deze aanpassing zorgt ervoor dat de tarieven voor de consument betaalbaar blijven. De reguleringssystematiek is erop gericht netbeheerders te blijven prikkelen om de prijs-kwaliteitverhouding van hun diensten te verbeteren.

Naast deze korte weergave van de effecten van het wetsvoorstel op de marktwerking zijn in de voorgaande hoofdstukken ook de effecten op de marktwerking beschreven.

§ 7.3 Sociaal-economische effecten

Naar verwachting zullen er nauwelijks sociaal economische effecten van de ontwerpregelgeving optreden. Wel levert het wetsvoorstel door de gasmarktmaatregelen een belangrijke bijdrage aan de realisatie van Nederland als gasrotunde. De verwachting is dat op middellange tot lange termijn de internationale handelbaarheid van gas zal toenemen en aldus de import en export van gas zullen toenemen. Tevens is het de verwachting dat het investeringsklimaat voor duurzame elektriciteit zal verbeteren door de invoering van voorrang voor duurzame elektriciteit. Het investeringsklimaat voor de niet-duurzame productie van elektriciteit wordt niet positief beïnvloed door deze maatregel. Echter, vestigingsplaatsfactoren als een goed en betrouwbaar netwerk, de aanwezigheid van goede havens, en een gegarandeerde vraag naar elektriciteit zorgen ervoor dat Nederland een zeer aantrekkelijke locatie blijft voor elektriciteitsproductie. Nederland zal naar verwachting in economische zin van het wetsvoorstel profiteren, maar de mate waarin is nog niet kwantificeerbaar.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdelen A en K

Artikel 1 van de Gaswet wordt op een aantal punten aangepast. Ten eerste worden de begripsbepalingen in verband met de gasmarktmaatregelen gedefinieerd. Het gaat hier om de termen «programmaverantwoordelijke» en «programmaverantwoordelijkheid». De definitie van programmaverantwoordelijkheid verwijst naar de verantwoordelijkheid van degene die gas op het gastransportnet invoedt en degene die gas aan het gast-

ransportnet onttrekt om een programma op te stellen als bedoeld in artikel 17b, eerste of tweede lid. Met deze definitie is beoogd de leesbaarheid van artikel 17b en 66d te vergroten.

Ten tweede worden de definities die verband houden met landsgrens-overschrijdende gastransportnetten, ofwel interconnectoren opgenomen. Een interconnector is een gastransportnet dat de grens tussen twee landen overschrijdt met als doel te gastransportnetten van die landen te koppelen. Op een interconnector is de Gaswet van toepassing met dien verstande dat er op basis van artikel 18h een ontheffing kan worden verleend.

Ook wordt er een definitie voor aansluitpunt toegevoegd. Dit is een deel van de aansluiting, namelijk het T-stuk op het gastransportnet, de aansluitleiding en de eerste afsluiter.

De toevoeging van een derde lid aan artikel 1 Gaswet, ten slotte, en de daarmee samenhangende wijziging van artikel 17 Gaswet heeft als doel duidelijkheid en rechtszekerheid te verschaffen over de werkingsfeer van de Gaswet in de exclusieve economische zone en op het continentaal plat. Juist door een toename van investeringen in deze gebieden, bijvoorbeeld ten aanzien in landsgrensoverschrijdende gastransportnetten, is het noodzakelijk om helder vast te leggen welk wettelijk regime in deze gebieden van toepassing is. Dit biedt investeerders zekerheid over het te verwachten reguleringskader en bevestigt de rechtsmacht die Nederland ingevolge het Verdrag van Montego-Bay kan uitoefenen over deze gebieden. Bovendien wordt met deze bepaling ook duidelijk gemaakt dat het Europese wettelijke kader dat in de Gaswet is geïmplementeerd eveneens van toepassing is op het continentaal plat en in de exclusieve zone, hetgeen in lijn is met de jurisprudentie van het Hof van Justitie (zie arrest HvJEG van 20 oktober 2005, zaak C-6/04, overwegingen 115–120). Deze wijziging leidt niet tot een integrale toepasselijkheid van de Gaswet in de exclusieve economische zone en op het continentaal plat. Nu artikel 1 een definitie bevat van het begrip continentaal plat, is het niet langer noodzakelijk om in artikel 17 een uitgebreide beschrijving van dit gebied te handhaven. Artikel 17 is dan ook in technische zin aangepast.

Onderdeel B

In artikel 2b wordt een drietal wijzigingen aangebracht. In de eerste plaats wordt de terminologie aangepast aan de nieuwe definitie van landsgrens-overschrijdend gastransportnet. Ten tweede wordt een onjuiste verwijzing verwijderd. Ten slotte wordt artikel 82 van overeenkomstige toepassing verklaard. Op deze wijze kan de NMa tarieven stellen voor interconnectoren rekening houdend met de regulering in de andere lidstaat. De artikelen 12 tot en met 16 zijn reeds van overeenkomstige toepassing op interconnectorbeheerders. Zij doen geen voorstellen voor tariefstructuren en voorwaarden.

Onderdeel C

De wijzigingen in dit artikel houden hoofdzakelijk verband met de kwaliteit en veiligheid van de netten, waarop in de paragraaf 3.7 en 3.8 van het algemeen deel van deze toelichting uitgebreid is ingegaan. De toevoeging van het zesde lid heeft tot doel dat de netbeheerder handelt naar zijn voornemens, die hij heeft opgenomen in het KCD of expliciet aan de NMa moet uitleggen waarom hij daar van af is geweken (*comply or explain-principe*). De voornemens staan met name beschreven in het tweede lid, onderdelen a, b en e.

Onderdeel D

Het nieuwe artikel 8a van de Gaswet regelt twee zaken. Ten eerste wordt

in het eerste lid een verplichting opgenomen voor de netbeheerders om de minister (en in de praktijk de Inspecteur Generaal der Mijnen) op de hoogte te stellen van ongewone voorvallen, die de veiligheid voor mens en milieu in het kader van gastransport in gevaar hebben gebracht of hadden kunnen brengen. De meldplicht voor ongewone voorvallen die in dit artikel is opgenomen, is vergelijkbaar met de verplichting die in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer is opgenomen voor inrichtingen. Bij ministeriële regeling wordt de meldplicht nader uitgewerkt.

Ten tweede is in het tweede lid een delegatiegrondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ten aanzien van de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten. Deze algemene maatregel van bestuur zal van toepassing zijn op zowel de netbeheerder van het landelijk gastransportnet als op de netbeheerders van de overige gastransportnetten.

Onderdeel E

In dit onderdeel wordt artikel 9 van Gaswet in technische zin in lijn gebracht met artikel 22 van de Elektriciteitswet 1998. De terminologie van het derde lid is in overeenstemming gebracht met de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

Onderdeel F

In dit onderdeel worden twee nieuwe taken voor de netbeheerders toegevoegd. Ten eerste worden netbeheerders verplicht informatie door te geven aan de landelijk netbeheerder ten behoeve van zijn actuele stuurinformatie. Dit staat nader beschreven in het paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

De tweede wijziging houdt verband met de nieuwe taak van de netbeheerders om aanvragers van een aansluiting te voorzien van een aansluiting, behandeld in paragraaf 5.3. van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel G

De toevoeging van deze wettelijke taken voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet houdt verband met de verbetering van de werking van de gasmarkt, behandeld in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting. De tenzij-clausule aan het slot van onderdeel c, ziet op alle in dat onderdeel genoemde sub-onderdelen.

Het oude onderdeel e, het bevorderen van een planmatig beheer van gasvoorkomens, komt te vervallen. Deze taak voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet staat in artikel 54a, dat in de aanhef van dit artikel wordt geadresseerd. De taak stond op twee verschillende plekken in de Gaswet.

Onderdeel H

In dit onderdeel wordt artikel 12a aangepast. Dit artikel bepaalt welke tarieven voor welke netbeheerders gelden. In onderdeel a zijn taken van de netbeheerders opgenomen waarvan de kosten verdisconteerd kunnen worden in het transporttarief. Dit zijn de kosten voor taken van de netbeheerders die worden gesocialiseerd. Dat wil zeggen dat deze kosten worden betaald door alle aangeslotenen die transporttarieven betalen. In onderdeel b staan de taken waar de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een afzonderlijk tarief voor rekent, dat bij de gebruiker in rekening kan worden gebracht.

Onderdeel c betreft de tarieven die alle netbeheerders rekenen voor afzonderlijke taken als meten en het verrichten van een aansluiting of aansluitpunt.

Onderdeel I

Artikel 12b biedt de grondslag voor de voorwaarden die zijn opgenomen in de codes. In dit artikel worden enkele aanpassingen gedaan, zoals de toevoeging van de gebiedsindeling voor gas ten behoeve van de nieuwe taak om aansluitingen te verrichten. Ten tweede wordt een nieuw lid toegevoegd dat verband houdt met de wijzigingen ter verbetering van de gasmarkt, opgenomen in hoofdstuk 2, van het algemeen deel van de toelichting. Artikel 12b, vierde lid, onderdeel e, voorziet erin dat in de codes voorwaarden worden gesteld over de wijze waarop de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een ernstige verstoring van het evenwicht van het door hem beheerde gastransportnet voorkomt en herstelt. Hier wordt in paragraaf 2.3.2 van het algemeen deel van de toelichting nader op ingegaan.

Onderdeel J

Met de toevoeging in artikel 13, tweede lid, wordt duidelijk gemaakt dat het ook onder het gereguleerde regime van artikel 13 mogelijk is om de tarieven of de tariefberekingsmethodiek in lang lopende contracten vast te leggen. Artikel 13 vormt de implementatie van artikel 18 van de Tweede Gasrichtlijn (2003/55/EG) waarin uitdrukkelijk is bepaald dat deze bepaling het sluiten van langlopende contracten onverlet laat. Op grond van artikel 13 moet een LNG-installatie tarieven of tariefberekingsmethodieken ter goedkeuring aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit voorleggen. Deze kunnen dus na – al dan niet stilzwijgende – goedkeuring worden vastgelegd in meerjarige overeenkomsten die in het volgende jaar worden afgesloten.

Onderdelen L en X

Artikel 17b vormt samen met artikel 66d, opgenomen in onderdeel X, de basis voor de gasmarktmaatregelen. Deze staan beschreven onder hoofdstuk 2 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel M

Artikel 18h wordt op drie punten gewijzigd. Ten eerste wordt de ontheffingsbevoegdheid uitgebreid met de artikelen 80 tot en met 82, waarin de tariefvaststelling staat geregeld. Ontheffingen van de tariefregulering konden weliswaar al worden gegeven door middel van een ontheffing van paragraaf 2.2, maar dit wordt door deze wijziging nadrukkelijk geëxpliciteerd.

De tweede wijziging, een toevoeging van een nieuw vierde lid, verduidelijkt dat de bepalingen van de Gaswet die zien op de eigendom van een gastransportnet, geen betrekking hebben op eenmaal vrijgestelde interconnectoren. Een commerciële interconnector die is vrijgesteld op grond van artikel 18h, eerste lid, wordt aangelegd en geëxploiteerd in een internationaal samenwerkingsverband waar buitenlandse ondernemingen partij bij zijn. Daarmee verdragen zich geen regels die de eigendom van de landsgrensoverschrijdende pijpleiding reguleren binnen een kring van Nederlandse overheden. Bij het verlenen van de ontheffing wordt er reeds vanuit gegaan dat de eigendom van het betreffende net niet berust bij de beheerder van het net waarop het wordt aangesloten, te weten de beheerder van het landelijk gastransportnet, zie voorwaarde c van het eerste lid. Ook wordt in de definitie van artikel 1, eerste lid, onderdeel n,

een vrijgesteld gastransportnet uitgezonderd van de definitie van landelijk gastransportnet. De derde wijziging is een technische aanpassing van het nieuwe zesde lid.

Onderdeel N

Deze wijziging van artikel 35 van de Gaswet strekt ertoe de netbeheerder te verplichten om een motivering te geven van de afwijking ten opzichte van de streefwaarde, zoals nader toegelicht in paragraaf 3.6 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdelen O, AB en AD

De drie artikelen die in onderdeel O worden ingevoegd, vormen de uitwerking van de verbetering van de procedure rondom uitbreidingsinvesteringen. In het voorgestelde artikel 39e wordt bepaald dat de doelmatige kosten voor een investering waarvoor een rijksinpassingsplan of een projectbesluit is vastgesteld in het kader van de rijkscoördinatieregeling, worden verrekend in de tarieven. Artikel 39f regelt de procedure voor projecten die niet via de rijkscoördinatieregeling lopen. Ten slotte geeft artikel 39g de NMa de plicht om een beleidsregel vast te stellen betreffende de beoordeling van doelmatigheid. De bevoegdheid hiertoe heeft de NMa reeds op basis van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 81b regelt dat de kosten van uitbreidingsinvesteringen van regionale netbeheerders ook daadwerkelijk in de tarieven kunnen worden opgenomen. In artikel 82 is ditzelfde voor de landelijk netbeheerder vastgelegd.

Onderdeel P

Artikel 51 van de Gaswet schrijft thans voor dat de minister na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties van netgebruikers, en met in achtneming van artikel 10a, derde lid, een calamiteitenplan vaststelt.

Een dergelijk plan is nog niet vastgesteld. Dit heeft als voornaamste reden dat bij het opstellen van een calamiteitenplan invulling moet worden gegeven aan de doelstelling van het artikel. Die doelstelling blijkt uit de toelichting bij het artikel (zie ook Kamerstukken II 2003/04, 29 372, nr. 54), waarin onder meer staat dat in het calamiteitenplan (mede) moet zijn vastgelegd welke afnemers in geval van problemen met de gasvoorziening op welk moment, op welke wijze en in welke volgorde moeten worden afgeschakeld. Het idee van de maatschappelijke afschakelcriteria is overgenomen uit de Elektriciteitswet 1998. Voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet geldt op grond van de Elektriciteitswet 1998 (artikelen 16, tweede lid, en 31, eerste lid, onderdeel g) reeds een verplichting tot het opstellen van een calamiteitenplan (inclusief afschakelplan). In de elektriciteitssector heeft de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet de bevoegdheid om aan regionale netbeheerders de opdracht te geven om preventief belasting af te schakelen. De regionale netbeheerders hebben de verplichting tot het opstellen van afschakel- en herstelplannen voor het geval de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet daadwerkelijk belasting moet afschakelen om grootschalige uitval te voorkomen. Beslissingen hierover moeten binnen korte tijd genomen worden. Op dat moment zelf is het namelijk te laat om na te denken over prioritaire afnemers van elektriciteit. Daarom is die prioriteitstelling in de elektriciteitssector vooraf bepaald en opgenomen in de Regeling tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit.

De minister heeft onderzocht of in de gassector een lijst met prioritaire gebruikers toegepast kan worden. De netbeheerders en representatieve

organisaties zijn bij dit onderzoek betrokken. Hieruit is gebleken dat de gasector niet gelijk gesteld kan worden met de elektriciteitssector en dat een lijst met prioritaire gebruikers in de gasector niet wenselijk en niet nodig is. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de volgende. Beslissingen over het preventief afschakelen hoeven bij gas doorgaans niet binnen korte tijd genomen te worden. De balanceringsmogelijkheden van gasleidingen zijn groter dan die van elektriciteitskabels. Bij gas is er nog tot op zekere hoogte de mogelijkheid de druk op het net te verminderen zonder dat dit gevolgen heeft voor de levering (de buffer is groter). In tegenstelling tot elektriciteit is een mogelijke calamiteit bij gas vaak niet te voorzien maar heeft wel een mogelijk groot gevolg in verband met ontploffingsgevaar. Daarom staat bij gas de veiligheid voorop. Dit betekent bijvoorbeeld dat gezorgd moet worden dat huishoudens zolang mogelijk aangesloten blijven. De directe afhankelijkheid van de maatschappij van gas is niet zo groot als bij elektriciteit. Wel moet rekening worden gehouden met de grote gasgestookte elektriciteitscentrales. Voorkomen moet worden dat deze afgeschakeld worden waardoor elektriciteitsvoorziening onzeker wordt. Afschakelen is tot op heden nog nooit voorgekomen. Wel is schaarste mogelijk (kouder dan – 17?) maar totale uitval zal uiterst zelden voorkomen. In tegenstelling tot de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet direct klanten op het net waarmee afspraken kunnen worden gemaakt over afschakeling. Netbeheerders van gasnetten hebben al veel aandacht voor veiligheid en hebben draaiboeken waarin staat beschreven wat te doen bij calamiteiten. Tot slot is er al het een en ander geregeld in de bestaande wetten regelgeving, zoals het Besluit leveringszekerheid gas en artikel 44, zevende lid van de Gaswet.

Naar aanleiding van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het bestaande artikel 51 van de Gaswet niet op de manier kan worden uitgevoerd als wordt beoogd in de toelichting bij dit artikel. De lijst met prioritaire gebruikers is voor gas niet mogelijk en ook niet nodig. In artikel 51 van de Gaswet en in artikel 16d van de Elektriciteitswet 1998 wordt daarom opgenomen dat bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden aan calamiteitenplannen. Hierbij wordt gedacht aan de volgende elementen: een beschrijving van de visie, uitgangspunten en strategie met betrekking tot crisismanagement; een beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van crisismanagers; een beschrijving van de crisisorganisatie; een beschrijving van de besluitvormingsstructuur; een beschrijving van alarmering en opschaling; een beschrijving van het interne en externe communicatieproces; een plan voor het preventief afschakelen van afnemers dat gebaseerd is op de prioriteitstelling die opgenomen is in de Regeling tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit (alleen voor elektriciteit). Voorts is van belang dat de calamiteitenplannen van de verschillende netbeheerders op elkaar zijn afgestemd. De minister zal de calamiteitenplannen aan bovengenoemde eisen toetsen en kan de netbeheerder verzoeken aanpassingen door te voeren.

Onderdeel Q

Met de aanpassing van artikel 52a worden de rapportageverplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2004/67/EG van de Raad van 26 april 2004 betreffende maatregelen tot veiligstellen van aardgasvoorziening, verankerd in de Gaswet. Om nadere invulling te geven aan deze rapportageverplichting kunnen vervolgens op grond van artikel 52a, derde lid, nadere regels worden gesteld. Het kan dan gaan om de precieze inhoud van de gegevens die moeten worden verstrekt, door wie deze moeten worden verstrekt en de termijn waarop deze gegevens moeten worden verstrekt. Dit zal vooral noodzakelijk zijn voor de rapportageverplichtingen betreffende langlopende leveringscontracten.

Onderdeel R

Door de toevoeging van artikel 17b, vierde lid, aan de artikelen waarvan op grond van dit artikel kan worden afgewezen, kan een multisite voor al zijn aansluitingen zelf zijn programmaverantwoordelijke kiezen. Artikel 17b, vierde lid, regelt dat de programmaverantwoordelijkheid voor kleinverbruikersaansluitingen wettelijk overgaat op een vergunninghouder. Grootverbruikers hebben de mogelijkheid om zelf hun programma-verantwoordelijke te kiezen. Zij kunnen meerdere leveranciers hebben en zelf hun programmaverantwoordelijkheid uitvoeren, of één van deze leveranciers of een partij die geen leverancier is aanwijzen als hun programmaverantwoordelijke. Het is wenselijk dat ook multisite die naast een of meer grootverbruikersaansluitingen beschikt over één of meer kleinverbruikersaansluitingen zelf voor al zijn aansluitingen zijn programmaverantwoordelijkheid kan regelen.

Onderdelen S en T

De wijzigingen in deze onderdelen houden verband met de verduidelijking van de investeringsverplichtingen van de netbeheerder van het landelijk gastransport met betrekking tot de inname en transport van gas uit kleine velden, beschreven in paragraaf 3.5 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel V

Deze wijziging strekt tot het toevoegen van enkele bepalingen aan het bestuurlijke boete-systeem. Hierbij gaat het met name om artikel 66d, eerste lid, en artikel 35.

Onderdelen Z, AA, AC en AD

Deze onderdelen strekken deels tot stroomlijning van de bezwaaren beroepsmogelijkheden tegen besluiten van de NMa. In paragraaf 5.4. van het algemene deel van de toelichting wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Onderdeel AC

In het nieuwe vierde lid van artikel 81c krijgt de NMa de bevoegdheid om aan het begin van een nieuwe reguleringsperiode de tarieven eenmalig aan te passen. Het vijfde lid regelt dat de minister zijn instemming moet geven aan het voornemen van de NMa om deze bevoegdheid toe te passen. De minister zal zich daarbij niet uitspreken over de hoogte van het nieuw vast te stellen kostenniveau. Deze bepaling kan eventueel ook toegepast worden voor de vaststelling van de tarieven voor het verzorgen van een aansluiting of aansluitpunt indien de tarieven uit voorgaande jaren niet overeenkomen met het efficiënte kostenniveau inclusief een redelijk rendement.

Onderdeel AD

In dit artikel wordt artikel 82 aangepast aan diverse wijzigingen uit dit wetsvoorstel. In het eerste lid wordt verduidelijkt dat het artikel betrekking heeft op het vaststellen van de tarieven ter uitvoering van de taken door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Ook voor de aan het transport ondersteunende diensten en voor het verzorgen van een aansluiting of aansluitpunt kan een tarief worden vastgesteld. Het tweede lid bepaalt dat de NMa een methodebesluit maakt voor die taken. Een methodebesluit kan betrekking hebben op meer dan één taak. In het derde lid is opgenomen dat de netbeheerder van het landelijk gast-

ransportnet zijn in dat jaar gemaakte kosten voor uitbreidingsinvesteringen in het voorstel voor de tarieven kan verwerken. De NMa dient de door hem als efficiënt gewaardeerde kosten in de tarieven te verrekenen.

Onderdeel AE

Het uitblijven van een instemmingsbesluit in de zin van het tweede lid van artikel 93 van de Elektriciteitswet 1998 of artikel 85 van de Gaswet, kan ertoe leiden dat een voorgenomen privatisering van een elektriciteitsnet of gastransportnet, dan wel van aandelen in een netbeheerder, op grond van het zesde lid plaatsvindt. Sinds de wijziging van deze artikelen ingevolge de Wet van 23 november 2006 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer (Stb. 614), is overdracht van de eigendom van energienetten of aandelen in netbeheerders buiten de kring van de overheid verboden. Bij handhaving van het zesde lid zou in een voorkomend geval een stilzwijgende instemming met een overdracht kunnen ontstaan die in strijd is met de wet. Met het schrappen van het zesde lid wordt het algemene besluitregime van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de hier bedoelde instemmingsbesluiten. Gevolg van het feit dat niet (tijdig) een besluit omtrent instemming wordt genomen, wordt dan dat op grond van artikel 6:2 Awb een fictieve weigering ontstaat. In die situatie kan noch een eigendomsovergang van een net plaatsvinden, noch een overdracht van aandelen in een netbeheerder. Dit systeem is beter gepast zolang privatisering van energienetten en netbeheerders verboden is.

Artikel II

Onderdeel A

Als de totale vraag om transport van elektriciteit op een net groter is dan de maximale capaciteit van dat net, is er sprake van congestie. Dit is in wezen te vergelijken met filevorming op de weg: als er meer auto's de snelweg op willen dan de maximale capaciteit van de snelweg kan verwerken, is daar ook sprake van congestie. Vanwege een tweetal technische redenen zijn beide situaties echter niet gelijk: bij congestie op de snelweg zullen de auto's langzamer moeten gaan rijden of bij een op- of afrit moeten wachten tot er weer «ruimte» op de snelweg is om door te rijden. Elektriciteit kan echter niet langzamer getransporteerd worden of tijdelijk bij een koppelpunt van twee netten wachten totdat er weer ruimte is op het net. Elektriciteit verplaatst zich als het ware uitsluitend met een constante snelheid over de netten. Het tweede verschil betreft de kwetsbaarheid van de infrastructuur. Een snelweg gaat op zich niet van kapot van congestie. Juist dit aspect is bij elektriciteit wezenlijk anders. Indien er meer elektriciteit op het net wordt ingevoed dan de maximale capaciteit van het net kan verwerken, ontstaat er vallen verbindingen uit door overbelasting. Daarvan zijn producenten, eindgebruikers en de netbeheerders zelf de dupe. Als verbindingen uitvallen, moeten producenten de productie stopzetten, worden eindgebruikers afgesloten van elektriciteit en moeten netbeheerders de verbinding herstellen. Het is dus van groot belang dat netbeheerders voorkomen dat er congestie op het net ontstaat die tot gevolg heeft dat verbindingen uitvallen. In artikel 1 worden definities opgenomen van de begrippen congestie, congestiegebied en congestiemanagement. Deze begrippen zijn essentieel voor het uitwerken van een systeem waarmee de netbeheerder voorrang geeft aan het transport van duurzame elektriciteit in een congestiegebied. Congestie houdt de situatie in waarin de maximale transportcapaciteit van een net of een netgedeelte niet voldoende is om te voorzien in de redelijkerwijs te verwachten behoefte aan transport.

Ook is het daarom van belang te weten in welk gebied congestie kan ontstaan. Zo'n gebied wordt in de wet aangeduid als congestiegebied. In een congestiegebied zal de netbeheerder moeten handelen om te voorkomen dat er daadwerkelijk meer elektriciteit op zijn net zal worden getransporteerd dan het net kan verwerken. Dit stelsel van procedures wordt in onderdeel ak gedefinieerd als congestiemanagement.

Onderdeel B

Dit artikel herstelt de onjuiste formulering van het tweede lid, onderdeel b, van de Elektriciteitswet 1998.

Onderdelen C en M

Deze onderdelen strekken tot het wegnemen van een onduidelijkheid ten aanzien van het in rekening brengen van het tarief voor het verrichten van systeemdiensten bij afnemers die zijn aangesloten op private netten. In paragraaf 5.2. van het algemeen deel van deze toelichting wordt hierop ingegaan. Het voorgestelde artikel 15, vierde lid, regelt dat de ontheffinghouder de bedoelde tarieven int en het inningrisico draagt.

Onderdeel D

In artikel 16, eerste lid, onderdeel f, van de wet is reeds opgenomen dat het op de voet van artikel 24 van de wet uitvoeren van transport ten behoeve van derden tot de taken van de netbeheerder behoort. Aan deze taak wordt toegevoegd dat de netbeheerder hierbij zo nodig op de voet van artikel 24a congestiemanagement toepast. Deze extra taak vloeit voort uit de keuze dat de netbeheerder aan meer producenten transportcapaciteit beschikbaar stelt dan de maximale transportcapaciteit van het net – in statische zin – aankan. Statisch wil zeggen dat de netbeheerder de maximaal verwachte transportbehoefte van de aangeslotenen bij elkaar optelt en zodra dit de grens van de maximale transportcapaciteit van het net bereikt aan nieuwe producenten geen transportcapaciteit ter beschikking stelt. Als het net in normale werking is (geen storingen en onderhoud) zal de gevraagde transportcapaciteit niet tot congestie leiden. Omdat de feitelijk gevraagde transportcapaciteit vaak lager is dan de optelsom van de aan aangeslotenen maximaal toegekende transportcapaciteit, is er in de praktijk ruimte om toch aan meer producenten transportcapaciteit toe te kennen. Pieklastcentrales produceren bijvoorbeeld in de praktijk slechts een honderdtal uren per jaar elektriciteit. Het toepassen van congestiemanagement door de netbeheerder voorkomt in voorkomende gevallen dat er uitval of andere technische problemen ontstaan in een situatie dat de gevraagde transportcapaciteit hoger is dan de beschikbare transportcapaciteit. De taak om zo nodig congestiemanagement toe te passen is van toepassing op zowel de regionale netbeheerders als de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Dat wil echter niet zeggen dat er geen verschillen kunnen zijn in de toe te passen procedures. Deze kunnen voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet meer uitgebreid zijn. Zo is het voorstelbaar dat de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet opregel- en afregelacties aangeeft, terwijl in het congestiegebied een net aanwezig is dat wordt beheerd door een regionale netbeheerder.

Onderdeel E

Voor de toelichting op dit artikel wordt korthedshalve verwezen naar onderdeel P van artikel I.

Onderdeel F

Deze wijziging strekt ertoe de netbeheerder te verplichten om een motivering te geven van de afwijking ten opzichte van de streefwaarde, zoals nader toegelicht in paragraaf 3.6 van het algemene deel van deze toelichting. De wijziging is identiek aan onderdeel N van artikel I.

Onderdelen G en R

De drie artikelen die hier worden ingevoegd vormen samen met onderdeel R de uitwerking van de verbetering van de procedure rondom uitbreidingsinvesteringen. In het voorgestelde artikel 20d wordt bepaald dat de doelmatige kosten voor een investering, waarvoor een rijksinpassingsplan of projectbesluit is vastgesteld in het kader van de rijkscoördinatieregeling, worden verrekend in de tarieven. Artikel 20e regelt de procedure voor projecten die niet via de rijkscoördinatieregeling lopen. Artikel 20f, ten slotte, geeft de NMa de plicht om een beleidsregel vast te stellen betreffende de beoordeling van doelmatigheid. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel H

In artikel 21, tweede lid, van de wet is bepaald aan welke onderwerpen de netbeheerder in ieder geval aandacht moet besteden in het kwaliteits- en capaciteitsdocument. Omdat het elektriciteitsnet in Nederland is verdeeld over verschillende netbeheerders, is het van essentieel belang dat de netbeheerders van aan elkaar grenzende netten de totale behoefte aan transport van elektriciteit met elkaar afstemmen. Verzoeken tot aansluiting en transport worden immers bij één netbeheerder ingediend maar zijn van invloed op de totale behoefte aan transportcapaciteit. Indien de ene netbeheerder investeert in de verzwaring van zijn net, maar die verzwaring ineffectief is omdat het aangrenzende net vervolgens niet of onvoldoende wordt verzaamd, is er sprake van inefficiënte investeringen. Ook komt het voor dat een elektriciteit afnemend deelnet langzaam verandert in een elektriciteit invoedend deelnet. Technisch blijft het net dan van voldoende kwaliteit, maar de aangrenzende netbeheerder moet deze ontwikkelingen wel kennen. Om die reden dient de netbeheerder in zijn kwaliteits- en capaciteitsdocument aannemelijk te maken dat hij met de netbeheerders van de aangrenzende netten de totale behoefte aan het transport van elektriciteit heeft afgestemd.

De overige wijzigingen in dit artikel houden hoofdzakelijk verband met de kwaliteit en veiligheid van de netten waarop in de paragraaf 3.7 en 3.8 uitgebreid is ingegaan. De toevoeging van het negende lid heeft tot doel dat de netbeheerder handelt naar zijn voornemens die hij heeft opgenomen in het KCD, of expliciet aan de NMa moet motiveren waarom hij daar van af is geweken (comply or explain-principe).

Onderdeel J

Het uitgangspunt van artikel 24 blijft dat de netbeheerder aan een ieder die daar om verzoekt transportcapaciteit ter beschikking stelt. In het huidige artikel 24, tweede lid, is wel een weigeringsgrond opgenomen: de netbeheerder mag weigeren transport uit te voeren indien er redelijkerwijs geen capaciteit beschikbaar is. Hieraan wordt toegevoegd dat de netbeheerder bij het oordeel of er redelijkerwijs capaciteit beschikbaar is, congestiemanagement betreft. Hoofddregel is dat de netbeheerder congestiemanagement toepast. De netbeheerder kan echter afzien van het toepassen van congestiemanagement als dit anders zou leiden tot onredelijke en niet proportionele uitkomsten. In dat geval motiveert de

netbeheerder bij zijn weigering transport uit te voeren ook waarom er geen congestiemanagement kan worden toegepast. De vraag wat redelijk en proportioneel is wordt bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt.

Onderdeel K

Aan de Elektriciteitswet 1998 wordt een nieuw artikel toegevoegd dat bepaalt hoe de netbeheerder in geval van congestie moet handelen. Omdat deze bepalingen nauw aansluiten bij het bepaalde in artikel 24, te weten hoe de netbeheerder moet handelen indien een verzoek tot het sluiten van een transportcontract wordt ingediend, wordt het bestaande artikel 24a vernummerd tot artikel 24b en worden in het nieuwe artikel 24a de bepalingen over congestiemanagement en voorrang voor duurzame elektriciteit opgenomen.

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven heeft de netbeheerder tot taak te zijn netten zodanig aan te leggen en uit te breiden of te verzwaken dat hij alle aangeboden elektriciteit kan transporteren. Soms groeit het productievermogen sneller dan dat de netbeheerder zijn net kan verzwaken. In dat geval dient de netbeheerder bij de beoordeling van een nieuw verzoek om transportcapaciteit mede het toepassen van congestiemanagement te overwegen. Hierbij dient hij wel rekening te houden met de veiligheid van het net. Om die reden wordt in artikel 24a, eerste lid, verwezen naar artikel 31, twaalfde en dertiende lid. Alleen indien het toepassen van congestiemanagement niet redelijk en proportioneel is kan de netbeheerder weigeren transportcapaciteit ter beschikking te stellen. De vraag wat redelijk en proportioneel is kan bij algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt. Hierbij kan worden gedacht aan de verhouding van de te maken kosten die gepaard gaan met congestiemanagement ten opzichte van de extra elektriciteit die kan worden getransporteerd. Omdat de netbeheerder zijn net moet uitbreiden, is ook de periode waarin congestiemanagement zal worden toegepast een afwegingscriterium.

Bij het toepassen van congestiemanagement dient de netbeheerder voorrang te verlenen aan het transport van in het congestiegebied opgewekte duurzame elektriciteit. Op grond van het vijfde lid kan bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld welke installatie voorrang heeft ten opzichte van een andere. De mate van voorrang wordt hierbij vastgelegd. Het gaat hierbij niet alleen om een onderscheid tussen duurzame en niet-duurzame elektriciteit, maar ook binnen deze twee soorten elektriciteit kan een nadere rangschikking – en daarmee een voorrangsregel – worden vastgesteld. Hierbij kan onder andere rekening worden gehouden met de mate waarin de hernieuwbare energiebron is op te slaan. Wind en zon zijn typische voorbeelden van hernieuwbare energiebronnen die niet kunnen worden opgeslagen. Als deze bronnen niet worden gebruikt om elektriciteit op te wekken op het moment dat zij voorhanden zijn – als het waait of als de zon schijnt – dan kan de bron niet op een later moment als nog worden ingezet ten behoeve van het opwekken van elektriciteit. Hierin verschillen deze bronnen met bijvoorbeeld biomassa. Dat ligt in veel gevallen opgeslagen bij de producent die de biomassa ook een dag later in zijn productieproces kan inzetten. Een ander criterium dat kan worden gebruikt om volgorde van voorrang bij transport ten tijde van congestie te bepalen is de hoeveelheid broeikasgassen die een productie-installatie uitstoot. Verschillende soorten installaties scoren verschillend als gekeken wordt naar de hoeveelheid kooldioxide en andere broeikasgassen die worden uitgestoten tijdens het productieproces. Warmtekrachtkoppeling scoort hoog omdat bij deze installaties de warmte die tijdens het productieproces ontstaat nuttig wordt aangewend. Ook deze factor kan daarom een maatstaf zijn bij het vaststellen van de voorrangsregels.

De netbeheerder moet zijn voornemen congestiemanagement toe te

passen melden bij de raad van bestuur van mededingingsautoriteit. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de netbeheerder transparant is over het toepassen van congestiemanagement, de periode waarin congestiemanagement zal worden toegepast en welke acties hij onderneemt om er voor te zorgen dat zijn net over voldoende capaciteit beschikt om alle aangeboden elektriciteit te transporteren. Indien de netbeheerder niet voldoet aan de meldplicht, kan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit op grond van artikel 77i, eerste lid, onderdeel a, een boete aan de netbeheerder opleggen.

Afnemers zijn verplicht mee te werken aan de uitvoering van congestiemanagement. Zonder de medewerking van afnemers kan de netbeheerder immers zijn wettelijke taak om congestiemanagement toe te passen niet uitvoeren. Om deze reden is in artikel 77i, eerste lid, onderdeel a, de bevoegdheid voor de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit opgenomen om een afnemers die niet meewerkt aan de uitvoering van congestiemanagement, een boete op te leggen.

Het vijfde lid biedt de basis om congestiemanagement nader uit te werken bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het gaat hierbij allereerst om het vaststellen van de hierboven genoemde voorrangsregels bij transport in een congestiegebied. Congestiemanagement kan op diverse manieren worden uitgevoerd. Hierbij valt te denken aan een biedladder waarmee de afregel- en opregelacties worden gerealiseerd. Ook is een veilingsysteem mogelijk. Omdat de mate van congestie en de oplossingsmogelijkheden afhankelijk kunnen zijn van de specifieke situatie in een congestiegebied, wordt niet op voorhand één landelijke procedure voor congestiemanagement vastgesteld. Ook zijn de mogelijkheden voor regionale netbeheerders en de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet om congestiemanagement toe te passen uiteenlopend. Dit heeft onder meer te maken met de netconfiguraties en de mate waarin de netbeheerder metingen in zijn net kan uitvoeren. Het moet dus ook mogelijk zijn verschillende procedures voor congestiemanagement vast te stellen voor de regionale netbeheerders en de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Het vijfde lid, onderdeel b, voorziet in deze flexibiliteit.

Tot slot kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de kostentoekening van congestiemanagement. Uitgangspunt is dat de kosten voor congestiemanagement onderdeel zijn van het transporttarief. Dit wordt expliciet in artikel 29 opgenomen door de toevoeging in het eerste lid dat het transporttarief mede dient ter dekking van de kosten voor congestiemanagement. De kosten voor congestiemanagement maken daarmee onderdeel uit van het reguleringskader. Op grond van het vijfde lid, onderdeel d, kan er wel op twee punten worden afgeweken van de wijze waarop het transporttarief in rekening wordt gebracht aan de afnemers. Artikel 29, eerste lid, bepaalt namelijk dat het transporttarief onafhankelijk is van de plaats van afname of de plaats van invoeden is. Dit principe wordt ook wel aangeduid als het postzegeltarief. Het kan echter wenselijk zijn om een groter deel van de kosten van congestiemanagement toe te rekenen aan de afnemers die in het congestiegebied elektriciteit invoeden in plaats van de kosten te verdelen over alle afnemers in het hele land. Het vijfde lid biedt daarom de mogelijkheid om van artikel 29, eerste lid, af te wijken. Op grond van het vijfde lid kan tevens worden vastgesteld dat de kosten van congestiemanagement aan een beperkte groep afnemers wordt toegerekend. Het klassieke onderscheid in afnemers is het onderscheid tussen afnemers die elektriciteit van het net afnemen en afnemers die elektriciteit op het net invoeden. Het vijfde lid biedt de mogelijkheid om een nadere differentiatie aan te brengen, bijvoorbeeld binnen de groep van invoedende afnemers. Daarmee wordt het – in lijn met het doel van het wetsvoorstel om de ontwikkeling van duurzame elektriciteit te bevorderen – mogelijk om de kosten voor congestiemanagement voor een groter deel naar te laten

slaan bij producenten van niet-duurzame elektriciteit en de producenten van duurzame elektriciteit hier te ontzien. De kosten zijn in dit verband netto-kosten. Indien er opbrengsten voortvloeien uit de toepassing van congestiemanagement worden deze opbrengsten verminderd op de kosten. In het transporttarief worden derhalve alleen de netto-kosten opgenomen.

Onderdeel L

Aan het eerste lid van artikel 29 wordt toegevoegd dat het transporttarief mede dient ter dekking van de kosten voor congestiemanagement.

Onderdeel N

In artikel 31, eerste lid, van de wet is opgenomen welke onderwerpen met betrekking tot de voorwaarden die een netbeheerder jegens zijn afnemers hanteert, nader moeten worden uitgewerkt in de codes die op voorstel van de gezamenlijke netbeheerders door de NMa worden vastgesteld. Aan deze opsomming wordt een nieuw onderdeel k toegevoegd. Dit nieuwe onderdeel bepaalt dat in de codes tevens dient te worden opgenomen de wijze waarop de netbeheerder ten aanzien van afnemers congestiemanagement toepast. Als randvoorwaarde wordt daarbij gesteld dat de netbeheerder daarbij objectief, transparant en niet-discriminatoir moet handelen. De wijziging van het twaalfde lid en de toevoeging van het dertiende lid houden verband met de huidige redactie van het twaalfde lid, dat voor meerdere uitleg vatbaar is. Weliswaar is in de handelingen van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 in verband met de implementatie van richtlijn 2005/89/EG inzake maatregelen om de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening en de infrastructuurinvesteringen te waarborgen (Kamerstukken II 2006/07, nr. 92, blz. 5222) opgenomen welke uitleg aan het twaalfde lid moet worden gegeven, maar aanpassing van het twaalfde lid heeft de voorkeur boven het in stand laten van de huidige redactie. Zoals in de handelingen is opgenomen, dienen in de Netcode de veiligheids-eisen van de netten van 110 kV tot 220 kV te worden uitgewerkt. Deze eisen houden in dat deze netten zodanig moeten functioneren dat het transport van elektriciteit verzekerd is, ook indien zich een enkelvoudige storing voordoet. Onderhoudssituaties zijn van deze eis uitgezonderd. Netten van 220 kV en 380 kV moeten aan zwaardere eisen voldoen. De eis is dat deze netten altijd functioneren met behoud van de enkelvoudige storingsreserve, dus ook in onderhoudssituaties. Dat betekent dat deze netten zodanig moeten functioneren dat het transport van elektriciteit verzekerd is, ook indien zich tijdens het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden een enkelvoudige storing voordoet. Onder «functioneren» wordt in dit verband bedoeld op het samenstelsel van ontwerp, operationele voorbereiding en actuele bedrijfsvoering van de netbeheerder. Naast strikte technische maatregelen kan de netbeheerder tevens door het afregelen van afnemers het transport terugbrengen zodat aan deze strikte betrouwbaarheidseisen voldaan wordt. Het congestiemanagement is hiervan een goed voorbeeld: met dit systeem worden nooit meer elektriciteitstransporten toegelaten dan met behoud van deze betrouwbaarheidseisen mogelijk zijn. Een ander voorbeeld is het synchroniseren van de onderhoudsperioden van netten en (grote) productie-installaties.

Onderdeel O

Op grond van artikel 31a van de Elektriciteitswet 1998 is het een afnemer, leverancier of handelaar verboden om de beschikking te hebben over meer dan 400 MW aan transportcapaciteit op landsgrensoverschrijdende

verbindingen. Deze bepaling is in de wet opgenomen om te voorkomen dat grote partijen, met name grote binnenlandse elektriciteitsproducenten, zoveel (schaarse) importcapaciteit kunnen verwerven dat zij de toegang tot deze capaciteit voor andere partijen te sterk beperken en zo effectieve concurrentie op de Nederlandse markt ten eigen faveure kunnen tegenhouden.

Op basis van de ervaring die met deze bepaling is opgedaan, heeft de NMa in december 2007 een advies uitgebracht: het «Onderzoek nut en noodzaak van artikel 31a Elektriciteitswet 1998». De NMa maakt in zijn advies onderscheid naar import- en exportcapaciteit. Ten aanzien van importcapaciteit adviseert de NMa om een beperking op het houden van capaciteit te handhaven, aangezien de Nederlandse productiemarkt nog steeds sterk geconcentreerd is. Ondanks de inmiddels gerealiseerde marktkoppelingen en uitbreidingen van de totale grensoverschrijdende transportcapaciteit blijft prijsopdrijving door Nederlandse producenten op piektijden daardoor nog steeds mogelijk als er geen beperking zou zijn op het houden van importcapaciteit. Daarom wordt de beperking van artikel 31a voor importcapaciteit gehandhaafd, met dien verstande dat de via marktkoppeling verkregen importcapaciteit daarbuiten valt. Die laatste categorie importcapaciteit wordt immers altijd feitelijk benut (want de capaciteit wordt verkregen bij de aankoop van de kWh's) en het houden daarvan kan daardoor niet bijdragen aan prijsopdrijving. Ten aanzien van exportcapaciteit voorziet het wetsvoorstel conform het advies van de NMa in afschaffing van deze beperking in het houden van grensoverschrijdende transportcapaciteit. Het eerste, tweede en derde lid zijn hierop aangepast. In haar advies heeft de NMa overigens de suggestie opgenomen om de limitering op het houden van importcapaciteit te specificeren naar verschillende categorieën marktpartijen; bijvoorbeeld een lagere limiet voor partijen die over veel binnenlandse elektriciteitsproductiecapaciteit beschikken en een hogere limiet voor in dat opzicht kleinere partijen. Een andere mogelijkheid is om te specificeren naar actuele marktomstandigheden, bijvoorbeeld de limiet alleen van toepassing laten zijn als de vraag naar grensoverschrijdende transportcapaciteit groot is. Van het invoeren van deze verfijningen is echter afgezien, omdat ernaar gestreefd wordt om de regels zo eenvoudig mogelijk en in principe gelijk voor alle marktpartijen te houden.

Het vierde en vijfde lid komen te vervallen. Het vierde lid bepaalde dat bij besluit van de minister de 400 MW-grens kon worden aangepast. Om bij besluit af te wijken van een wettelijke bepaling is ongewenst. Daarom wordt expliciet bij ministeriële regeling de bevoegdheid gegeven om de grens te bepalen. De bedoeling is dat deze zal worden vastgesteld op 400 MW, maar de grens zou, indien de markt daar aanleiding toe geeft, kunnen worden aangepast. De handhavingsbevoegdheden die de NMa heeft op grond van de Elektriciteitswet 1998, worden voldoende geacht om deze bepaling te handhaven. Een verwijzing naar het handhavingssysteem van de Mededingingswet wordt daarom overbodig geacht.

Onderdelen P, Q, S, en T

Deze onderdelen strekken deels tot stroomlijning van de bezwaaren beroepsmogelijkheden tegen besluiten van de NMa. In paragraaf 5.4. van het algemeen deel van de toelichting wordt hier op ingegaan.

Onderdeel S

De toelichting voor de leden 4 en 5 is identiek aan de toelichting op onderdeel AC van artikel I, daarom wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op dat artikel.

Onderdeel V

De verplichting die aan de netbeheerder wordt opgelegd om congestie-management toe te passen met in achtneming van de voorrangregels voor duurzame elektriciteit zijn zware verplichtingen waarbij het wenselijk is dat de NMa bij het niet naleven van deze verplichtingen de netbeheerders een boete kan opleggen. Om die reden zijn het eerste en derde lid van artikel 24a toegevoegd aan artikel 77i, eerste lid, onderdeel b. De netbeheerder is bij het toepassen van congestie-management afhankelijk van de medewerking van afnemers. Door het toevoegen van artikel 24a, vierde lid, aan artikel 77i, eerste lid, onderdeel a, kan de NMa een boete opleggen aan een afnemer die niet meewerkt aan het uitvoeren procedures voor congestie-management. Tot slot moet netbeheerder bepaalde informatie overleggen aan de NMa indien hij congestie-management gaat toepassen. Omdat dit een informatieplicht waar niet licht over mag worden gedacht wordt artikel 24a, tweede lid, toegevoegd aan artikel 77i, eerste lid, onderdeel a.

Onderdeel W

De toelichting op deze wijziging is opgenomen in onderdeel M van artikel I, daarom wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op dat artikel.

Onderdeel X

De toelichting op deze wijziging is opgenomen in onderdeel AE van artikel I, daarom wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting op dat artikel.

Onderdeel Y

Er is gebleken dat de wettelijke verplichting van artikel 95k Elektriciteitswet 1998 om het stroometiket uiterlijk 3 maanden na 1 januari op of bij de rekening te verstrekken aan alle afnemers tot praktische uitvoeringsproblemen en hoge administratieve lasten leidt. De NMa adviseert de minister in haar rapport «Toezicht op de naleving van de regeling stroom-etikettering en garanties van oorsprong» om de wettelijke verplichting van uiterlijk 3 maanden na 1 januari te heroverwegen.

In de praktijk blijkt dat de datum tussen het aanleveren van de gegevens aan leveranciers en het verstrekken van het etiket door leveranciers aan afnemers gering is. Om het etiket toch uiterlijk 1 april te verstrekken aan hun afnemers versturen energieleveranciers een aparte mailing. Dit gaat gepaard met hoge administratieve lasten en past niet bij de Elektriciteitsrichtlijn en de Elektriciteitswet 1998, omdat het etiket niet verstrekt is op of bij de rekening.

Daarom wordt voorgesteld om het etiket in de loop van het kalenderjaar op of bij de rekening en in het promotiemateriaal te versturen.

Het stroometiket speelt slechts een rol bij consumenten indien ze zich oriënteren op een mogelijke overstap. Bij een eventuele overstap maken consumenten vooral gebruik van het internet. Om de directe koppeling te handhaven, wordt voorgesteld dat energieleveranciers het etiket uiterlijk 1 mei op hun website plaatsen en gedurende het kalenderjaar verstrekken op of bij de rekening en in het promotiemateriaal. De consumenten die willen switchen kunnen dan uiterlijk vanaf 1 mei stroometiketten van verschillende leveranciers vergelijken, waardoor een directe koppeling blijft bestaan.

Artikel III

Deze overgangsrechtelijke bepaling regelt dat voor houders van een winningsvergunning als bedoeld in artikel 54, eerste lid, onder b, die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een overeenkomst hebben gesloten betreffende de verkoop van gas uit een voorkomen, het voorgestelde artikel 54a niet van toepassing is, maar de regels gelden zoals die luiden voor het tijdstip van inwerkingtreding van het artikel.

Artikel IV

Dit overgangsrecht regelt dat bepalingen ten aanzien van de regulering van de aansluittarieven voor gas en de bepalingen die betrekking hebben de eenmalige aanpassing van de tarieven aan het begin van de nieuwe reguleringsperiode pas hun uitwerking vinden in de eerste reguleringsperiode na inwerkingtreding van deze wet. Deze nieuwe reguleringsperiode zal voor de regionale netbeheerders en de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet op 1 januari 2011 aanvangen.

Artikel V

Er is voor gekozen om een gedifferentieerde inwerkingtreding toe te passen, omdat in het voorstel veel verschillende onderwerpen worden behandeld die afzonderlijk van elkaar in werking moeten kunnen treden.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven