

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 805

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling inzake een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico (Kamerstuk 22 112, nr. 803);
2. Verordening inzake globaliseringsfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 804);
3. Mededeling inzake aardgasvoorziening;
4. Beschikking inzake deelname metrologisch onderzoek (Kamerstuk 22 112, nr. 806);
5. Mededeling inzake patientveiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 807);
6. Verordening inzake Europees spoorwag (Kamerstuk 22 112, nr. 808).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Mededeling inzake aardgasvoorziening

1. Algemene gegevens

Voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – inzake Richtlijn 2004/67/EG van 26 april 2004 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening.

Datum Commissiedocument: 13 november 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 769

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197616

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet van toepassing.

Behandelingstraject Raad: De mededeling maakt deel uit van de tweede Strategic Energy Review (SER2) van de Commissie. Zie het desbetreffende BNC-fiche voor meer details.

Nadere toelichting: op basis van de nu voorliggende mededeling overweegt de Commissie om Richtlijn 2004/67/EG te herzien. Hiertoe zal zij overleg voeren met de lidstaten en andere belanghebbenden in de op basis van deze richtlijn ingestelde Gas Coordination Group. Vervolgens zal de Commissie met nadere voorstellen komen die aan de Raad zullen worden aangeboden, waarna het behandelingstraject zal worden ingezet.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

De mededeling van de Commissie bevat een evaluatie van de Richtlijn 2004/67/EG van 26 april 2004 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening. Het doel van de mededeling is verder het doen van voorstellen voor de wijze waarop de EU de zekerheid van de gasvoorziening effectiever kan aanpakken en welke elementen van het huidige EU-beleid verder zouden moeten worden ontwikkeld. De mededeling concentreert zich daarbij op de zekerheid van de gasvoorziening op de korte termijn.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete weten regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Op grond van de evaluatie van de richtlijn gasvoorzieningszekerheid concludeert de Commissie dat standaarden op het gebied van voorzieningszekerheid verdergaand geharmoniseerd moeten worden en dat er betere afspraken omtrent wederzijdse bijstand ten tijde van ernstige verstoringen in de gasvoorziening nodig zijn op regionaal en EU niveau. De huidige drempelwaarde, het moment waarop de EU in actie komt, dient volgens de Commissie opnieuw tegen het licht te worden gehouden. De Commissie stelt voor dat de Gas Coordination Group hiervoor een aantal scenario's ontwikkelt. Op basis van dit werk en het werk van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) en de «European Regulators Group for Electricity and Gas» zal de Commissie belanghebbenden consulteren en voorstellen doen voor de herziening van de richtlijn

gasvoorzieningszekerheid. Waarschijnlijk komt de Commissie al in 2009 met voorstellen, in plaats van in 2010 zoals vermeld in de evaluatie. Ten aanzien van het eventueel verplicht aanhouden van strategische gasvoorraden, komt de Commissie tot de conclusie dat de evaluatie op dit moment geen noodzaak aangeeft voor Europese afspraken te maken over het verplicht aanhouden van dergelijke reserves. De kosten zijn te hoog en er zijn efficiëntere maatregelen voorhanden (bijv. commerciële voorraden, flexibele levering via LNG terminals).

Over de herziening van Richtlijn 2001/67/EG zal de komende periode overleg met de lidstaten en andere belanghebbenden plaatsvinden alvorens de Commissie met concrete voorstellen zal komen. Elementen die daarbij aan de orde zullen komen zijn:

- geharmoniseerde normen voor de voorzieningszekerheid;
- bescherming van specifieke groepen van gebruikers anders dan huishoudens;
- regionale en communautaire noodplannen;
- economische compensatie solidariteitsmaatregelen;
- kostenefficiënte zekerheid van de gasvoorziening.

De voorstellen van de Commissie passen binnen de bevoegdheden die de EG op grond van artikel 95 EG (interne markt) en artikel 100 EG (economisch en monetair beleid) heeft. Voorts geldt dat voor zover thans al tot een voorlopige beoordeling over subsidiariteit kan worden overgegaan, het oordeel positief is. Leverings- en voorzieningszekerheid van gas in de lidstaten is gebaat bij een Europese aanpak. Het is op dit moment moeilijk om over de proportionaliteit te oordelen, omdat de mededeling geen concrete voorstellen bevat.

Wel dient te worden gewaarborgd dat de voorstellen niet zullen leiden tot een discussie over de zeggenschap over nationale bodemschatten. De financiële gevolgen, evenals de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, kunnen pas in een later stadium bestudeerd worden, wanneer de voorstellen concretere vormen aannemen. Eventuele budgettaire gevolgen dienen ingepast te worden op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline. Daarnaast dienen de financiële perspectieven, zowel de begrotingscategorieën als de begrotingshoofdstukken gerespecteerd te worden.

4. Nederlandse positie over de mededeling

De Commissie baseert haar mededeling op een analyse van de wijze waarop lidstaten invulling hebben gegeven aan Richtlijn 2004/67/EG. Daarbij betreft zij tevens de ervaringen die in de afgelopen periode zijn opgedaan met en in de Gas Coordination Group. Door de meest recente gascrisis tussen Rusland en Oekraïne is de mededeling wel in een ander daglicht komen te staan. De solidariteitsmechanismen die zijn besloten in de richtlijn zijn nu voor het eerst in de praktijk beproefd. Daarnaast heeft de crisis ertoe geleid dat de beoogde herziening van de richtlijn in een stroomversnelling is gekomen. Waar het eerst de bedoeling van de Commissie was om in de loop van 2010 met voorstellen voor de herziening te komen, is zij nu gevraagd om dit al voor het eind van 2009 te doen. Nederland is het eens met deze versnelling en vraagt de Commissie bovendien om bij het ontwikkelen van de voorstellen goed te kijken naar de wijze waarop door de energiesector en de lidstaten is gereageerd op de meest recente crisis en aan te geven welke lessen daaruit kunnen worden getrokken.

Een punt van aandacht is dat zowel de richtlijn als de beoogde herziening gericht zijn op de korte termijn: het zekerstellen dat het gas ook tijdens

extreme omstandigheden (bijv. zeer lage temperaturen) en bij een ernstige verstoring in de toevoer, naar vooraf gedefinieerde groepen van verbruikers (m.n. huishoudens) blijft stromen. In Nederland wordt dit veelal aangeduid met leveringszekerheid.

De lange termijn (stroomt er ook over 15 tot 20 jaar nog wel voldoende gas naar de EU) krijgt geen aandacht, terwijl ook daar knelpunten zijn te voorzien. In Nederland wordt dit veelal aangeduid met voorzieningszekerheid. Nederland zet er op in dat vraagstukken m.b.t. de voorzieningszekerheid worden opgepakt in het kader van de algemene discussie over het SER2 pakket. Deze discussie zal gedurende 2009 worden gevoerd, onder andere tijdens de komende Voorjaarsraad.

Leverings- en voorzieningszekerheid: contractueel en fysiek

De begrippen leverings- en voorzieningszekerheid worden vaak naast en zeker ook door elkaar gebruikt. Dit speelt niet alleen nationaal, maar vooral ook internationaal omdat in het Engels slechts één begrip, namelijk *security of supply*, wordt gebruikt voor iets wat in feite om twee kanten van (min of meer) dezelfde medaille gaat.

Leveringszekerheid

Leveringszekerheid handelt over de vraag hoe zeker te stellen dat eindgebruikers daadwerkelijk gas geleverd krijgen, ook, of beter gezegd, juist, als er sprake is van extreme omstandigheden (bijv. uitzonderlijk lage temperaturen).

Voorzieningszekerheid

Bij voorzieningszekerheid gaat het om de vraag of Nederland er ook op de langere termijn voldoende zeker van kan zijn dat het voorzien is van de hoeveelheid gas die nodig is om te voldoen aan de binnenlandse vraag (van zowel klein- als grootverbruikers).

Contractueel vs. fysiek

Leverings- en voorzieningszekerheid kennen zowel fysieke als contractuele componenten. Vergunninghouders dienen contracten aan te gaan met producenten (en/of eigenaren van bergingen of LNG-installaties) voor de levering van gas. Dit gas dient vervolgens wel fysiek beschikbaar te komen.

Verder dienen vergunninghouders voor het afleveren van het gas bij hun klanten transportcapaciteit te boeken bij de netbeheerder(s), die er vervolgens voor moeten zorgen dat de geboekte capaciteit ook daadwerkelijk beschikbaar is, dan wel komt.

Een eerste reactie op de elementen die bij de herziening aan de orde zullen komen:

a. Geharmoniseerde normen voor de voorzieningszekerheid

Nederland kan zich vinden in de voorstellen van de Commissie om tot een aanscherping te komen van de criteria op basis waarvan wordt vastgesteld of er sprake is van een ernstige verstoring van de gasvoorziening (en de mechanismen van de richtlijn in werking treden). Dit is vooral van belang voor landen die niet over eigen gasproductie beschikken en waarvan de ondergrond ongeschikt is voor gasopslag. De concrete suggesties van de Commissie worden afgewacht.

Verder is Nederland van mening dat niet alleen moet worden gekeken naar de beschikbare volumes gas, maar ook naar de infrastructuur. Ook

problemen met de infrastructuur (bijv. door technische mankementen) kunnen immers leiden tot problemen met de gaslevering.

b. Bescherming van specifieke groepen van gebruikers anders dan huishoudens

Binnen Nederland en op basis van de richtlijn, richt de bescherming van de gasvoorziening zich op kleinverbruikers en daarmee op een ruimere groep dan alleen huishoudens. Nederland ziet geen reden voor het opnemen van een verdere verbreding.

c. Regionale en communautaire noodplannen

Nederland is het eens met de Commissie dat regionale samenwerking cruciaal is, ook voor de leverings- en voorzieningszekerheid. Aangezien verschillende landen verbonden zijn met dezelfde pijpleidingsinfrastructuur, zijn ze veelal afhankelijk van elkaars activiteiten en verbruik. Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat met name in Noord-West Europa al invulling wordt gegeven aan regionale samenwerking door middel van de regionale samenwerking van de toezichthouders (het Gas Regional Initiative) en het Gas Platform. In dit laatste samenwerkingsverband werkt de Nederlandse overheid samen met de overheden van België, Luxemburg, Frankrijk en Duitsland. Daarbij wordt ook bekeken op welke wijze de samenwerking kan worden uitgebreid naar andere ons omringende landen om zo een nog steviger basis te creëren. Overigens, zoals ook door de Commissie aangegeven, zorgt het derde pakket voor de liberalisering van de Europese energiemarkt er al voor dat de regionale samenwerking wordt versterkt en er solidariteitsafspraken worden ontwikkeld.

De Commissie oppert in de mededeling dat er wellicht een EU-beleidsplan, zou moeten komen, inclusief een Europese noodstaat op basis waarvan een categorisering van de omvang van verstoringen en daaraan te koppelen maatregelen kan worden vastgesteld. Dit is voor Nederland nog geen gegeven, omdat er op het gebied van (het gebruik van) gas grote verschillen bestaan tussen de lidstaten. Zo wisselt het aantal huishoudens dat voor ruimteverwarming afhankelijk is van gas sterk per lidstaat. Ook het belang van gas in de primaire energievoorziening verschilt sterk. Nederland wacht hier de voorstellen van de Commissie af.

d. Economische compensatie solidariteitsmaatregelen

Naar de mening van Nederland zijn ook in een tijd van crisis eerst en vooral de markt en marktpartijen aan zet om knelpunten die zich voordoen, op te vangen. Ook in de meest recente gascrisis zien we dat zij een belangrijke functie vervullen. Producenten bezien of hun aanbod kan worden verhoogd en gashandelaren bezien in overleg met de netbeheerders of gasstromen kunnen worden verlegd naar gebieden waar zich tekorten voordoen.

Het is nog onduidelijk of er een communautair crisismechanisme («solidariteitsmaatregelen») zal worden voorgesteld, en zo ja welke vorm dit mechanisme zou moeten hebben. Nederland wil in de discussie over een mogelijk crisismechanisme de financiële consequenties expliciet meenemen in de discussie. Wanneer Nederland bijvoorbeeld gevraagd zou worden om extra gas te produceren en te leveren, dient hiervoor een financiële vergoeding te komen.

Nederland is het verder eens met de Commissie dat het bestaan van solidariteitsmechanismen geen excuus mag zijn voor lidstaten om niet te investeren in hun eigen voorzienings- en leveringszekerheid.

e. Kostenefficiënte zekerheid van de gasvoorziening

Nederland deelt de analyse van de Commissie dat het aanhouden van strategische gasvoorraden zeer kostbaar is (zeker vijf keer duurder dan olie) en er efficiëntere maatregelen beschikbaar zijn (bijv. een goed functionerende interne markt, commerciële voorraden en flexibele levering via LNG-terminals). Ook tijdens de recente gascrisis is immers gebleken dat marktpartijen, waaronder beheerders van commerciële gasopslagen, hun verantwoordelijkheid hebben genomen bij het verlichten van de effecten. Mocht een lidstaat evenwel toch kiezen voor het aanhouden van een strategische voorraad, dan moeten afdoende waarborgen worden getroffen opdat geen oneigenlijke concurrentie met commerciële gasopslagen plaatsvindt.