

Vergaderjaar 2010–2011

32 806

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 mei 2011 en het nader rapport d.d. 7 juni 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 maart 2011, no. 11.000712, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gaswet (uitvoering van een verordening op het gebied van leveringszekerheid gas), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 (hierna: de verordening).² De verordening beoogt de leveringszekerheid van aardgas in de Europese Unie en haar lidstaten te versterken. Het wetsvoorstel voorziet in het aanwijzen van een nationale bevoegde instantie voor gasleveringszekerheid en regelt het toezicht op de naleving en de handhaving van de verordening.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 maart 2011, nr. 11.000712, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 mei 2011, nr. W15.11.0087/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Leveringsnorm

De verordening voorziet in een leveringsnorm ten behoeve van de leveringszekerheid. De Afdeling maakt hierover twee opmerkingen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De verordening vervangt richtlijn 2004/67/EG van de Raad van 26 april 2004 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening (PbEU 2004, L 127).

a. Artikel 8, eerste lid, van de verordening schrijft voor dat de bevoegde instantie bepaalde, door haar geïdentificeerde aardgasbedrijven ertoe verplicht de nodige maatregelen te treffen om de gaslevering aan beschermde afnemers van de lidstaat te waarborgen. Deze verplichting geldt in drie gevallen, waaronder het geval van extreme temperaturen gedurende een zeven dagen durende piekperiode. Deze komt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar voor.

De leveringszekerheid is in Nederland onder meer gereguleerd in het Besluit Leveringszekerheid gaswet (hierna: het Besluit). De memorie van toelichting vermeldt dat aanpassing van het Besluit niet nodig is, aangezien de daarin opgenomen leveringsnormen die van de verordening te boven gaan.¹ Zo wijst de memorie van toelichting er onder meer op dat de Nederlandse leveringsnorm voor extreme temperaturen is gerelateerd aan een situatie die zich eens in de vijftig jaar voordoet en deze norm geen begrenzing kent tot een zeven dagen durende piekperiode.

Deze passage in de memorie van toelichting roept de vraag op hoe deze nationale verhoogde leveringsnormen zich verhouden tot de in artikel 8, tweede lid, van de verordening geformuleerde voorwaarden. Ingevolge deze bepaling is een verhoogde leveringsnorm of elke andere aanvullende verplichting die om reden van leveringszekerheid wordt opgelegd, gebaseerd op een risico-evaluatie. Daarnaast dient de verhoogde of aanvullende norm tot uiting te komen in het preventieve actieplan. Verder moet aan een aantal voorwaarden, genoemd in het tweede lid, worden voldaan, wil sprake zijn van een volgens de verordening toegestane verhoogde leveringsnorm of andere aanvullende verplichting. Aangenomen dat de in het Besluit gestelde norm inzake de extreme temperaturen kan worden beschouwd als een «andere aanvullende verplichting die om redenen van leveringszekerheid wordt opgelegd», als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de verordening, is het de vraag of en in hoeverre aan de voorwaarden van deze bepaling wordt voldaan. Voorts is het niet op voorhand duidelijk hoe de passage in de memorie van toelichting, inhoudende dat aanpassing van het Besluit niet nodig is, aangezien de daarin opgenomen normen de minimumleveringsnormen in de verordening te boven gaat,² zich verhoudt tot de opmerking in de memorie van toelichting dat een voorstel tot wijziging van het Besluit zal worden gedaan, mocht de risico-evaluatie aantonen dat aanpassing wenselijk is.³

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

b. De Nederlandse mededingingsautoriteit (hierna: NMa) constateert in haar uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets dat de strengere, nationale norm hoge kosten met zich brengt.⁴ De NMa adviseert een kosten-batenanalyse uit te voeren om na te gaan in hoeverre de baten van een strengere leveringsnorm dan de verordening voorschrijft, opwegen tegen de kosten ervan.

De memorie van toelichting vermeldt niet dat een dergelijke analyse is uitgevoerd. Deze analyse is noodzakelijk, nu artikel 8, vierde lid, van de verordening bepaalt dat de aan de aardgasbedrijven opgelegde verplichtingen om te voldoen aan de leveringsnormen niet-discriminerend zijn en geen buitensporige lasten opleggen aan deze bedrijven. Tevens wordt in de overwegingen van de verordening gesteld dat de normen voor leveringszekerheid geen onredelijke en onevenredige belasting inhouden voor de aardgasbedrijven.⁵

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4 Minimumleveringsnorm.

² Zie voetnoot 2, blz. 1.

³ Zie voetnoot 2, blz. 1, laatste zin van paragraaf 4.4.

⁴ Zo wijst zij erop dat de pieklevering een dure dienst is die een zwaar beslag legt op de capaciteit van het landelijke gastransportnet en op de in Nederland schaarse bronnen van korte termijn flexibiliteit. De benodigde capaciteit wordt gereserveerd voor GTS tegen hoge reserveringskosten. Verder wordt de door de GTS in het kader van de pieklevering gereserveerde capaciteit onttrokken aan de markt, hetgeen negatieve gevolgen voor de marktwerking heeft en daarmee voor de gasprijs.

⁵ Zie overweging 26 van de verordening.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting op het voorgaande in te gaan.

1a. Aan het advies van de Afdeling om de toelichting over de leveringsnorm aan te vullen, is gevolg gegeven door paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting uit te breiden.

1b. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 7 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de door de Nederlandse Mededingingsautoriteit geadviseerde kosten-batenanalyse. Daarnaast is paragraaf 4.4 aangevuld met een passage over de financiering van de kosten inzake gasleveringszekerheid.

2. Vertrouwelijkheid gegevens

De betrokken aardgasbedrijven, gas- of elektriciteitsbeurzen, netgebruikers en afnemers kunnen worden verplicht bepaalde gegevens, bescheiden en inlichtingen te verstrekken aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ten behoeve van de uitvoering van de verordening. Deze informatie kan commercieel gevoelige informatie betreffen. Artikel 13, vierde lid, van de verordening schrijft voor dat de minister de vertrouwelijkheid van dergelijke informatie waarborgt. De memorie van toelichting vermeldt niet of de door de aardgasbedrijven verstrekte informatie beschouwd moet worden als bedrijfs- en fabricagegegevens, die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld en in die zin niet behoeven te worden verstrekt aan een ieder die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur verzoekt om deze informatie.¹ De Afdeling gaat ervan uit dat dit het geval is.

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting aangevuld met een passage over vertrouwelijk aan de overheid verstrekte informatie ten behoeve van de uitvoering van de verordening.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Aan de redactionele kanttekening van de Afdeling is gevolg gegeven door de toelichting op artikel II aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹ Artikel 10, eerste lid, onder c, juncto artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.11.0087/IV met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- De toelichting op Artikel II van het wetsvoorstel aanvullen, zodanig dat in verband met de noodzaak van tijdige uitvoering van de verordening inwerkingtreding van de wet op zo kort mogelijk termijn doch uiterlijk 3 december 2011 is voorzien, in afwijking van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten. Dit vanwege onder meer artikel 3, tweede lid, van de verordening.