



Brussel, 9.3.2015  
C(2015) 1552 final

**ADVIES VAN DE COMMISSIE**

**van 9.3.2015**

**op grond van Verordening (EU) nr. 994/2010 ten aanzien van het preventieve actieplan  
en het noodplan die door de bevoegde instantie van het Koninkrijk België bij de  
Europese Unie zijn ingediend**

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE**

**van 9.3.2015**

**op grond van Verordening (EU) nr. 994/2010 ten aanzien van het preventieve actieplan en het noodplan die door de bevoegde instantie van het Koninkrijk België bij de Europese Unie zijn ingediend**

### **1. PROCEDURE**

In artikel 4, lid 1, van Verordening (EU) nr. 994/2010 (hierna "de verordening" genoemd) is bepaald dat de bevoegde instantie van elke lidstaat een preventief actieplan (hierna "PAP" genoemd) en een noodplan (hierna "NP" genoemd, samen "de plannen" genoemd) moet opstellen. Overeenkomstig artikel 5, lid 4, en artikel 10, lid 2, van de verordening, moeten die plannen elke twee jaar worden geactualiseerd, tenzij dat op grond van de omstandigheden vaker moet gebeuren.

De plannen (en de geactualiseerde plannen) moeten zijn gebaseerd op de nationale risico-evaluatie die elke bevoegde instantie voorafgaand aan de goedkeuring van de in artikel 9 van de verordening bedoelde plannen moet goedkeuren en aan de Commissie moet meedelen. De risico-evaluatie moet een volledige beoordeling omvatten van de risico's die de gasvoorzieningszekerheid in de lidstaat beïnvloeden, op basis van de gemeenschappelijke elementen, waaronder het doornemen van verschillende scenario's van buitengewone vraag naar gas en onderbreking van de voorziening. De risicobeoordeling moet uiterlijk 18 maanden na de goedkeuring van de plannen voor het eerst worden bijgewerkt.

De bevoegde instantie van België, de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, heeft zijn geactualiseerde risico-evaluatie overeenkomstig artikel 9 van de verordening op 15 september 2014 aan de Commissie meegedeeld.

De Belgische bevoegde instantie heeft de Commissie op 9 december 2014 de geactualiseerde versies van haar PAP en haar NP meegedeeld. De Commissie beschikt niet over informatie betreffende overleg over de Belgische plannen met andere lidstaten, vooral met de buurlanden van België.

De Commissie acht het passend eventueel commentaar op de geactualiseerde plannen mee te delen door gebruik te maken van dezelfde procedure en door dezelfde, in artikel 4, lid 6, van de verordening bedoelde beoordelingscriteria toe te passen als voor de oorspronkelijke plannen.

Na de geactualiseerde plannen te hebben geëvalueerd in het licht van de in artikel 4, lid 6, onder b), punten i) tot en met iii), van de verordening genoemde criteria, en na haar voornaamste bevindingen op 28 januari 2015 aan de Groep Coördinatie gas te hebben gerapporteerd, maakt de Commissie nu de volgende opmerkingen over de plannen.

### **2. EVALUATIE VAN DE PLANNEN DOOR DE COMMISSIE**

De Belgische bevoegde instantie heeft een reeks gedetailleerde en veelomvattende plannen ingediend, geheel in lijn met de door hen gemaakte risico-evaluatie. De Commissie is vooral tevreden over de informatie over de preventieve maatregelen die door de

transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit en voor gas (hierna "TSB's" genoemd), te weten ELIA en Fluxys Belgium, zijn genomen om het effect van een onderbreking van de gas-/elektriciteitsvoorziening te evalueren en tot een minimum te beperken.

Niettemin is de Commissie van mening dat enkele onderdelen van de plannen niet voldoen aan de eisen van de verordening.

## 2.1 Preventief actieplan

### *Definitie van beschermde afnemers en de leveringsnorm*

In artikel 2, punt 1, van de verordening is het begrip "beschermde afnemers" gedefinieerd als een bepaalde groep gasafnemers met kwantitatieve beperkingen voor sommige categorieën consumenten. Terwijl alle huishoudelijke gebruikers die op een gasdistributienet zijn aangesloten als "beschermde afnemers" moeten worden beschouwd, is het de lidstaten volgens de verordening toegestaan in die definitie ook andere categorieën op te nemen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Met name is in artikel 2, punt 1, onder a), van de verordening bepaald dat kleine en middelgrote ondernemingen die zijn aangesloten op een gasdistributienet, alsmede essentiële sociale diensten die op een gasdistributie- of transmissienet zijn aangesloten, ook als "beschermde afnemers" kunnen worden beschouwd, maar alleen voor zover zij niet meer dan 20 % van het eindgebruik van gas vertegenwoordigen. Op grond van artikel 8, lid 1, van de verordening moet de gaslevering aan beschermde afnemers worden gewaarborgd voor bepaalde minimumperiodes in geval van een uitzonderlijk hoge vraag naar gas of verstoring van de levering<sup>1</sup>, de zogenaamde "leveringsnorm". De "*maatregelen, volumes, capaciteiten en tijd die nodig is om aan de [...] leveringsnormen te voldoen*" worden opgenomen in het PAP dat overeenkomstig artikel 5, lid 1, onder b), van de verordening door de lidstaten wordt ingediend.

Het door de Belgische bevoegde instantie ingediende PAP omvat geen beschrijving van de gasvolumes en capaciteiten die nodig zijn om aan de leveringsnorm te voldoen, en geeft evenmin aan wie de beschermde afnemers zijn. Bovendien volgt uit de uitleg die in het PAP wordt gegeven, dat momenteel een nieuw wettelijk kader voor de leveringsnorm wordt opgesteld. In het PAP worden vervolgens verschillende opties en benaderingswijzen van de leveringsnorm beschreven, maar het lijkt erop dat geen van deze maatregelen momenteel geldig is. Terwijl voorzichtige reflectie over de aanpak van de uitvoering van de leveringsnorm door de Commissie wordt verwelkomd, neemt zij wel het standpunt in dat de bestaande maatregelen in de plannen moeten worden beschreven en dat, wanneer dergelijke maatregelen ontbreken, zo snel mogelijk nieuwe maatregelen moeten worden goedgekeurd om ervoor te zorgen dat de leveringsnorm overeenkomstig artikel 8, lid 1, van de verordening wordt nageleefd. Bovendien is de Commissie van mening dat het Belgische PAP zodanig moet worden gewijzigd, dat daarin maatregelen, volumes en capaciteiten worden opgenomen die nodig zijn om aan de leveringsnorm te voldoen. Ook moet informatie worden gegeven over beschermde afnemers en over hun verbruiksniveaus.

## 2.2 Noodplan

### *Definitie van het crisisniveau "vroegtijdige waarschuwing"*

---

<sup>1</sup> Zie artikel 8, lid 1, (betreffende de "leveringsnorm") en artikel 2, lid 1, (betreffende de definitie van "beschermde afnemers") van de verordening.

Overeenkomstig artikel 10, lid 3, onder a), van de verordening is er sprake van een crisisniveau dat "vroegtijdige waarschuwing" wordt genoemd wanneer er *"concrete, ernstige en betrouwbare informatie is, die aangeeft dat er een gebeurtenis op til kan zijn welke de leverings situatie waarschijnlijk aanzienlijk zal doen verslechteren en waarschijnlijk tot het ontstaan van een alarm- of een noodsituatieniveau zal leiden"*.

In het Belgische NP wordt kennelijk een enigszins afwijkende definitie gehanteerd van het begrip "vroegtijdig waarschuwningsniveau", namelijk: *"Het vroegtijdige waarschuwningsniveau zal over het algemeen worden geactiveerd wanneer de werking van het transmissienet stress ondervindt. (...) In de vroegtijdige waarschuwningsfase is een incident voorgevallen waardoor Fluxys Belgium en de gasondernemingen alerter zijn (...)"*.

Met een dergelijke definitie lijkt de afkondiging van een "vroegtijdig waarschuwningsniveau" afhankelijk te worden gemaakt van het daadwerkelijk voorvallen van een incident. Volgens deze definitie zou geen "vroegtijdig waarschuwningsniveau" kunnen worden afgekondigd bij gebrek aan een incident dat systeemstress veroorzaakt. Volgens de verordening moet het "vroegtijdige waarschuwningsniveau" worden afgekondigd *voordat* daadwerkelijk een kritieke gebeurtenis plaatsvindt. Dit moet alle partijen, en met name de marktspelers, in staat stellen om zich voorafgaand aan een eventueel incident voor te bereiden op de mogelijke gevolgen. Het NP moet derhalve in die zin worden gewijzigd, dat de definitie van het "vroegtijdige waarschuwningsniveau" volledig in overeenstemming is met de verordening.

#### *Bijdrage van op de markt gebaseerde en niet op de markt gebaseerde maatregelen om een crisis het hoofd te bieden*

Krachtens artikel 10, lid 1, onder a), van de verordening moet in het NP worden uitgegaan van de in artikel 10, lid 3, van de verordening vastgestelde "crisisniveaus"<sup>2</sup>. De verschillende niveaus zijn onder meer relevant voor de *maatregelen* die op grond van de verordening zijn toegestaan om de gevolgen van een toevroeronderbreking of een uitzonderlijke hoge vraag naar gas te temperen.

Overeenkomstig artikel 10, lid 1, onder h), van de verordening wordt in het NP de bijdrage omschreven van met name de in bijlage II opgenomen, op de markt gebaseerde maatregelen, om een antwoord te bieden op de situatie bij alarmniveau en om de problemen te matigen op het noodsituatieniveau. Op dezelfde manier moet in het NP op grond van artikel 10, lid 1, onder i), de bijdrage worden omschreven van met name de in bijlage III opgenomen, niet op de markt gebaseerde maatregelen die zijn gepland voor of ten uitvoer worden gelegd op het noodsituatieniveau, moet worden beoordeeld in welke mate niet op de markt gebaseerde

---

<sup>2</sup> Zie artikel 10, lid 3, onder a), van de verordening: *"niveau van vroegtijdige waarschuwing (vroegtijdige waarschuwing): wanneer er concrete, ernstige en betrouwbare informatie is, die aangeeft dat er een gebeurtenis op til kan zijn welke de leverings situatie waarschijnlijk aanzienlijk zal doen verslechteren en waarschijnlijk tot het ontstaan van een alarm- of een noodsituatieniveau zal leiden; het niveau van vroegtijdige waarschuwing kan worden ingegeven door het Mechanisme voor Vroegtijdige waarschuwing"*. Artikel 10, lid 3, onder b), van de verordening luidt als volgt: *"alarmniveau (alarm): wanneer zich een verstoring van de levering of een uitzonderlijk hoge gasvraag voordoet welke de leverings situatie aanzienlijk doet verslechteren, maar de markt nog in staat is om die verstoring op te vangen zonder toevlucht te hoeven nemen tot niet op de markt gebaseerde maatregelen"*. Artikel 10, lid 3, onder c), van de verordening luidt als volgt: *"noodsituatieniveau (noodsituatie): wanneer zich een uitzonderlijk hoge gasvraag voordoet of een significante verstoring of een andere significante verslechtering van de levering, en wanneer alle relevante op de markt gebaseerde maatregelen zijn toegepast maar de gaslevering niet volstaat om aan de resterende gasvraag te voldoen en er dus naast die op de markt gebaseerde maatregelen ook niet op de markt gebaseerde maatregelen moeten worden genomen, met name om de gaslevering aan beschermde afnemers als bedoeld in artikel 8 veilig te stellen"*.

maatregelen vereist zijn om een antwoord te bieden op de crisis, moeten hun effecten worden ingeschat en moet de procedure worden vastgesteld om dergelijke maatregelen ten uitvoer te leggen.

In het Belgische NP worden de verschillende op de markt gebaseerde en niet op de markt gebaseerde maatregelen om op verschillende niveaus een antwoord te kunnen bieden op een crisis niet voldoende gedetailleerd beschreven. Terwijl voor sommige maatregelen kan worden geconcludeerd dat hun bijdrage zal afhangen van de concrete situatie, blijven andere maatregelen onduidelijk, zowel wat de inhoud als het toepassingsgebied betreft (bv. de "aanpassing van marktdrempels" en het "gebruik van afschakelbare capaciteit bij plaatsen van binnenkomst" in het geval van sluiting van het punt van binnenkomst of van een incident op het net, om marktreactie mogelijk te maken door de TSB voor gas, tijdens situaties van vroegtijdige waarschuwing en in alarmsituaties). De Commissie is van mening dat het NP moet worden gewijzigd om de inhoud te verduidelijken van de verschillende maatregelen die kunnen worden goedgekeurd op ieder crisisniveau en de bijdrage daarvan aan het vinden van een antwoord op een crisis.

#### *Niet op de markt gebaseerde maatregelen tijdens "vroegtijdig waarschuwniveau" en "alarmniveau"*

Op grond van artikel 10, lid 3, onder b) en c), en bijlage III van de verordening moeten niet op de markt gebaseerde maatregelen alleen worden gebruikt in het geval van een noodsituatie. Maatregelen tijdens een alarmsituatie kunnen alleen op de markt gebaseerde maatregelen omvatten, zoals genoemd in de niet-uitputtende lijst in bijlage II bij de verordening.

In het Belgische NP wordt vermeld dat van gasbedrijven tijdens een vroegtijdig waarschuwniveau en een alarmniveau maatregelen kunnen worden verlangd om te helpen het systeem in balans te brengen. Bovendien is in het PAP aangegeven dat de TSB gasbedrijven dringend kan vragen reeds in het stadium van vroegtijdige waarschuwing of van alarm gas uit de opslag te onttrekken. In het licht van dergelijke maatregelen en bij gebrek aan verdere informatie, lijkt de TSB op het niveau van vroegtijdige waarschuwing of alarm maatregelen te kunnen opleggen aan gasondernemingen die verder gaan dan die welke nodig zijn voor de reguliere balancerings van het systeem. Bij gebrek aan verdere verduidelijking over de aard van die maatregelen, lijkt het erop dat dit niet op de markt gebaseerde maatregelen zijn. De vaststelling van dergelijke maatregelen zou in tegenspraak zijn met de definitie van een "vroegtijdige waarschuwing" en een "alarmniveau" als bedoeld in artikel 10, lid 3, onder a) en b), en bijlage III van de verordening.

#### *Naleving van de voorwaarden voor de noodmaatregelen*

In artikel 10, lid 7, van de verordening is een verplichting ingesteld voor lidstaten, en met name voor de bevoegde instanties, om ervoor te zorgen dat: "a) er geen maatregelen worden genomen die de gasstroom binnen de interne markt op enig moment onnodig beperken; b) er geen maatregelen worden genomen die de gasleveringssituatie in een andere lidstaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen; en c) de grensoverschrijdende toegang tot infrastructuur overeenkomstig Verordening (EG) nr. 715/2009 gehandhaafd blijft voor zover dat technisch en vanuit een veiligheidsoogpunt mogelijk is, overeenkomstig het noodplan".

Overeenkomstig artikel 5, lid 4, en artikel 10, lid 2, van de verordening, moet de raadpleging tussen bevoegde autoriteiten, zoals bepaald in artikel 4, lid 2, van de verordening ook worden uitgevoerd vóór goedkeuring van het PAP en het NP in hun geactualiseerde versie.

In het Belgische NP wordt aangegeven dat tijdens een noodsituatie *"een gasonderneming kan worden opgeroepen onbalansbeperkingen in te voeren (...) waardoor de genomineerde exithoeveelheden bij de interconnectiepunten binnen de vaste capaciteit van de handelsdeelnemer worden beperkt"*. Bovendien wordt in het PAP aangegeven dat *"voordat de levering aan vaste afnemers wordt onderbroken, de vaste transmissie van grens naar grens wordt onderbroken"*.

Gezien de vele interconnecties tussen België en zijn buurlanden en hun onderlinge afhankelijkheid, die voortvloeit uit hun nauwe integratie, is het belangrijk dat in de plannen de mogelijke effecten van nationale noodmaatregelen zorgvuldig worden geanalyseerd en dat volledig rekening wordt gehouden met de risico's voor de voorzieningszekerheid in andere lidstaten<sup>3</sup>. De recente "energie-stresstests"<sup>4</sup> hebben aangetoond dat een gebrek aan coördinatie van noodmaatregelen in het geval van een ernstige crisis de veerkracht van de lidstaten aanzienlijk kan verzwakken. Daar staat tegenover dat nauwe samenwerking en coördinatie op het gebied van noodmaatregelen de effecten van een ernstige verstoring van de levering kan temperen en onnodige schade voor afzonderlijke lidstaten kan voorkomen. De Commissie is van mening dat de in de vorige alinea beschreven Belgische noodmaatregelen op diens buurlanden effecten kunnen hebben die wellicht niet in overeenstemming zijn met het bepaalde in artikel 10, lid 7, onder a) en c), van de verordening. Wat artikel 10, lid 7, onder b), betreft, kan de Commissie op dit moment op basis van de beschikbare informatie niet concluderen dat die maatregelen de leveringszekerheid van andere lidstaten in gevaar zouden kunnen brengen, met name omdat België verwijst naar een doeltreffende communicatie en coördinatie met zijn buurlanden in het kader van het Gasplatform (België, Nederland, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk). Niettemin, en ondanks die verwijzing, wordt in het PAP en het NP die door België zijn ingediend, geen informatie verstrekt over de vraag of de bevoegde instanties van andere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk en de andere lidstaten in het Gasplatform, zijn geraadpleegd over het PAP en het NP in hun geactualiseerde versie.

De Commissie is van mening dat de betrokken maatregelen verder moeten worden uitgelegd in het NP, waarbij ten minste moet worden aangegeven wat de reikwijdte ervan is, welke omstandigheden de aanleiding zouden vormen voor de toepassing ervan, wat hun effect op buurlanden is en waarom de naleving van die maatregelen in overeenstemming is met de voorwaarden van artikel 10, lid 7, van de verordening. In dit verband moet worden verduidelijkt welke bevoegde autoriteiten van andere lidstaten eventueel zijn geraadpleegd over de geactualiseerde plannen.

### 2.3. Overige opmerkingen

Verder wil de Commissie de aandacht van de Belgische bevoegde instantie vestigen op enkele andere elementen van de ingediende plannen, die geen wettelijke bezwaren oproepen in de zin van hun verenigbaarheid met de in artikel 4, lid 6, punten i) tot en met iii), genoemde

---

<sup>3</sup> Zie in dit verband ook artikel 5, lid 3, van de verordening (op grond waarvan de lidstaten rekening moeten houden met *de effecten van maatregelen op de interne energiemarkt*); zie ook artikel 9, lid 1, onder d), op grond waarvan de lidstaten *de interactie en correlatie met de in andere lidstaten bestaande risico's* moeten identificeren; artikel 4, lid 3, van de verordening (gezamenlijke plannen); zie ook overweging 5: *"[...] het risico [bestaat] dat unilateraal door die lidstaat getroffen maatregelen de goede werking van de interne gasmarkt [...] in het gedrang brengen; het is noodzakelijk een solidair en gecoördineerd antwoord op leveringscrisis te garanderen."*

<sup>4</sup> Mededeling van 16.10.2014 over de veerkracht op korte termijn van het Europese gassysteem - Paraatheid ten aanzien van een mogelijke verstoring van de gastoevoer uit het oosten tijdens de herfst en winter van 2014/2015 ("stresstestverslag"), COM(2014) 654 final.

elementen, maar die tot nuttige leidraad kunnen dienen voor de bevoegde instantie voor toekomstige wijzigingen van de plannen.

- Samenwerking met andere betrokken lidstaten bij de opstelling van voorbereidende en beperkende maatregelen in het geval van een crisis is van zeer groot belang om de nationale leveringszekerheid zo groot mogelijk te maken. Daarom zou het nuttig zijn als in de plannen een gedetailleerde beschrijving zou kunnen worden gegeven van de samenwerkingsmechanismen met andere lidstaten, bijvoorbeeld in het kader van het Gasplatform. In dat geval zou de analyse van potentiële effecten van door buurlanden genomen maatregelen op het eigen systeem in geval van tegelijk optredende noodsituaties de effectiviteit van de plannen vergroten.
- Het PAP bevat een hoofdstuk waarin de bestaande en de toekomstige infrastructuur in België wordt beschreven. De informatie in dit hoofdstuk is weliswaar vrij gedetailleerd, maar deze zou verder kunnen worden verbeterd als de geraamde datums zouden worden genoemd voor de inwerkingtreding van de talrijke toekomstige projecten die in dit onderdeel zijn beschreven.
- België legt in punt 6.2.1 van het PAP uit dat een vraagresponsmechanisme kan worden toegepast, zodat klanten korting krijgen in het geval van onderbreking. Hoewel de Commissie de rol van de beperking van de vraag naar energie heeft erkend als belangrijk middel om te kunnen reageren op zorgen omtrent de energiezekerheid<sup>5</sup> en de lidstaten bovendien verplicht zijn vraagzidemiddelen<sup>6</sup>, zoals vraagrespons, in te zetten, herinnert de Commissie België er ook aan dat indien voor een dergelijk vraagresponsmechanisme staatsmiddelen worden ingezet, dit wellicht onder artikel 107, lid 1, VWEU valt, en staatssteun is, en als zodanig bij de Commissie moet worden aangemeld.
- De Commissie herinnert België eraan dat indien de in deel 8 van het PAP genoemde projecten gepaard gaan met staatsmiddelen, zij staatssteun zouden kunnen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (indien ook aan de andere voorwaarden daarvan is voldaan) en op grond van artikel 108, lid 3, VWEU aan de Commissie moeten worden gemeld, tenzij zij onder de algemene groepsvrijstellingsverordening<sup>7</sup> vallen.

### 3. CONCLUSIE

Op basis van de bovenstaande evaluatie, en met het oog op artikel 4, lid 6, onder b), punt ii), van de verordening komt de Commissie tot de conclusie dat sommige elementen van de geactualiseerde plannen niet in overeenstemming zijn met enkele bepalingen van de verordening.

De Commissie verzoekt de Belgische bevoegde instantie de plannen te wijzigen en daarbij terdege rekening te houden met de bezwaren die de Commissie in dit advies naar voren heeft gebracht.

---

<sup>5</sup> Mededeling van de Commissie "Europese strategie voor energiezekerheid", COM(2014) 330 final.

<sup>6</sup> Zie artikel 15 van Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, PB L 315 van 14.11.2012, blz.1.

<sup>7</sup> Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

De evaluatie die de Commissie in dit advies heeft gegeven laat enig standpunt onverlet dat zij ten aanzien van België inneemt, wat betreft de verenigbaarheid van de nationale maatregelen van dat land met de EU-wetgeving.

De Commissie zal dit advies publiceren. De Commissie is niet van mening dat de in dit advies vervatte informatie vertrouwelijk is, met name aangezien het documenten betreft die publiek toegankelijk zijn. De Belgische bevoegde instantie wordt verzocht om de Commissie binnen vijf werkdagen na ontvangst van het advies te laten weten of het commercieel gevoelige informatie bevat waarvan de vertrouwelijkheid moet worden bewaard.

Gedaan te Brussel, op 9.3.2015

*Voor de Commissie*

*Lid van de Commissie*

<p><b>VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT</b> Voor de secretaris-generaal</p> <p><b>Jordi AYET PUIGARNAU</b> Directeur van de Griffie <b>EUROPESE COMMISSIE</b></p>
--