



Brussel, 18.7.2017  
C(2017) 4961 final

**ADVIES VAN DE COMMISSIE**

**van 18.7.2017**

**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 der Nederlanden bij de Europese Commissie zijn ingediend**

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE**

**van 18.7.2017**

**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 der Nederlanden bij de Europese Commissie zijn ingediend**

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

### **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 en een noodplan (hierna tezamen "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 raadpleging tussen bevoegde instanties als bedoeld in artikel 4, lid 2, vindt plaats voordat de geactualiseerde plannen worden vastgesteld.

De plannen (en de geactualiseerde plannen) moeten gebaseerd zijn 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 risico-evaluatie moet uiterlijk 18 maanden na de goedkeuring van de plannen voor het eerst worden bijgewerkt.

De bevoegde autoriteit van Nederland, het ministerie van Economische zaken, heeft zijn geactualiseerde risico-evaluatie op 3 oktober 2016 aan de Commissie meegedeeld, overeenkomstig artikel 9 van de verordening.

Het ministerie van Economische zaken heeft zijn geactualiseerde versies van het preventieve actieplan en het noodplan op 1 december 2016 aan de Commissie meegedeeld.

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 18 januari en 3 februari 2017 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**

Het ministerie van Economische zaken heeft een reeks gedetailleerde en alomvattende plannen ingediend, geheel in lijn met zijn risico-evaluatie. De Commissie is in het bijzonder ingenomen met de duidelijke structuur van de plannen en de gedetailleerde toelichting bij de resultaten van de risico-evaluatie. Zij is ook opgetogen over de beschrijving van de

samenwerking en het overleg met naburige lidstaten en de analyse van de voorzieningszekerheid in Nederland op korte en middellange termijn.

De Commissie is ook verheugd over de verduidelijkingen die zijn aangebracht ten opzichte van het in 2014 ingediende preventieve actieplan waardoor de definitie van beschermde afnemers in Nederland nu voldoet aan de beperkingen die zijn vastgelegd in artikel 2, lid 1, onder a), van de verordening, alsmede over het feit dat is aangetoond, zij het slechts door middel van een grafische voorstelling zonder numerieke waarden<sup>1</sup>, dat voor deze klanten aan de leveringsnorm in de zin van artikel 8 is voldaan.

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

## 2.1 Preventief actieplan

In artikel 8, lid 2, van de verordening is bepaald dat een leveringsnorm die verder gaat dan de periode van 30 dagen als bedoeld in artikel 8, lid 1, onder b) en c), van de verordening of alle andere aanvullende verplichtingen die om redenen van leveringszekerheid worden opgelegd, gebaseerd moeten zijn op de risico's die in de risico-evaluatie<sup>2</sup> zijn vastgesteld en moeten voldoen aan een reeks voorwaarden. Daarin is met name vastgesteld dat de bevoegde instantie, in een geest van solidariteit, in het preventieve actieplan en de noodplannen bepaalt hoe verhoogde leveringsnormen of aanvullende verplichtingen voor aardgasbedrijven tijdelijk kunnen worden verlaagd in het geval van een noodsituatie op regionaal of Unieniveau.

Aan deze eis is niet voldaan in het preventieve actieplan, waarin niet is aangegeven hoe de verhoogde leveringsnorm tijdelijk kan worden verminderd, in een geest van solidariteit, in geval van een noodsituatie op regionaal of Unieniveau.

De Commissie is dan ook van mening dat het Nederlandse preventieve actieplan moet worden gewijzigd om volledig in overeenstemming te zijn met artikel 8, lid 2, van de verordening.

## 2.2 Noodplan

### *Definitie van crisisniveaus*

Krachtens artikel 10, lid 1, onder a), van de verordening moet het noodplan uitgaan van de drie "crisisniveaus" die zijn gedefinieerd in artikel 10, lid 3, van de verordening, namelijk "vroegtijdige waarschuwing", "alarm" en "noodsituatie"<sup>3</sup>. De verschillende niveaus zijn onder

---

<sup>1</sup> Figuur 20 van de risico-evaluatie 2016.

<sup>2</sup> Zie artikel 9 van de verordening betreffende de risico-evaluatie.

<sup>3</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 leveringssituatie 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 leveringssituatie 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".

meer relevant voor de maatregelen die op grond van de verordening zijn toegestaan om de gevolgen van een toevoeronderbreking of een uitzonderlijke hoge vraag naar gas te temperen.

In het Nederlandse noodplan wordt een onderscheid gemaakt tussen vier fasen voor de aanduiding van de verschillende crisisniveaus, namelijk "normale fase", "aandachtsfase", "crisisfase" en "nafase". Aangezien de verordening rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat, is het niet gepast om op nationaal niveau gebruik te maken van definities van crisisniveaus die afwijken van de verordening. Bovendien kan de invoering van uiteenlopende definities op nationaal niveau leiden tot verwarring ten aanzien van de bedoelde situaties, onder andere in geval van contacten met andere lidstaten, die de terminologie van de verordening gebruiken.

De Commissie is van mening dat het Nederlandse noodplan moet worden gewijzigd om de definitie van de crisisniveaus in overeenstemming te brengen met de definities van artikel 10, lid 3, van de verordening.

#### *Vooraf gedefinieerde acties die moeten worden ondernomen in noodsituaties*

Overeenkomstig artikel 10, lid 1, onder l), van de verordening moet het noodplan een lijst van vooraf gedefinieerde acties bevatten om in het geval van een noodsituatie gas beschikbaar te stellen. Overeenkomstig artikel 10, lid 1, onder i), van de verordening moet in het noodplan bovendien de bijdrage worden omschreven van met name de in bijlage III aangemerkte 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 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, met dien verstande dat niet op de markt gebaseerde maatregelen alleen worden gebruikt indien op de markt gebaseerde mechanismen niet langer volstaan om de levering aan met name de beschermde afnemers te waarborgen.

Het noodplan dat door het ministerie van Economische Zaken is ingediend, bevat een gedetailleerde beschrijving van de rol en de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren waaruit blijkt dat er een beproefd noodstelsel bestaat. Wat de concrete maatregelen betreft, staat in het Nederlandse plan dat *"Nederland geen vooraf gedefinieerde acties heeft voor het beschikbaar stellen van gas in noodsituaties"*. In het noodplan staat ook het volgende vermeld: *"Gezien de Nederlandse situatie m.b.t. aardgas is het echter niet noodzakelijk om te kunnen terugvallen op niet op de markt gebaseerde maatregelen en mag en kan er op worden vertrouwd dat de binnenlandse productie eventuele problemen met de gasvoorziening kan en zal opvangen"*.

Niettemin bevat het noodplan enkele verwijzingen, soms bij wijze van voorbeeld, naar concrete maatregelen die kunnen worden genomen in geval van een crisis. Zo kan de minister beslissen of bepaalde groepen klanten of bepaalde sectoren prioritaire toegang tot de energievoorziening moeten krijgen. De transmissiesysteembeheerder moet hiermee rekening houden bij het opstellen van zijn afschakelplannen. In geval van crisis kan de transmissiesysteembeheerder ook de LNG-peakshaverinstallatie in Rotterdam gebruiken of instructies geven met betrekking tot de exitpunten van het systeem.

De Commissie is van mening dat het noodplan moet worden gewijzigd om meer uitleg te geven over het scala van mogelijke maatregelen die in Nederland kunnen worden genomen in het geval van een crisis, met name aangaande wat, bij gebrek aan andere informatie, niet-marktgebaseerde maatregelen lijken te zijn, zoals de instructies betreffende exitpunten. Deze uitleg moet, voor zover mogelijk, ook betrekking hebben op de middelen die de transmissiesysteembeheerder kan uitbesteden in noodsituaties, zoals vermeld in de plannen,

en de maatregelen die het in het noodplan beschreven Energiecrisisteam (ECT)<sup>4</sup> kan nemen in geval van een crisis.

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

Op grond van artikel 10, lid 7, van de verordening zijn lidstaten, en met name de bevoegde instanties, verplicht 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”*.

In het Nederlandse noodplan is vermeld dat de transmissiesysteembeheerder in een noodsituatie *“instructies betreffende exitpunten van het transmissienet”* kan geven. *Dit betekent dat exitpunten worden geïnstrueerd minder te doen c.q. af te schakelen”*.

Gezien de vele interconnecties tussen Nederland 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>5</sup>.

De recente "energie-stresstests"<sup>6</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 Nederlandse noodmaatregelen, namelijk de mogelijkheid voor de transmissiesysteembeheerder om instructies te geven betreffende exitpunten, op diens buurlanden effecten kunnen hebben die mogelijk 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.

De Commissie is van mening dat de maatregel in kwestie verder moet worden uitgelegd in het noodplan, 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.

---

<sup>4</sup> Volgens het noodplan kan de Directeur Energiemarkt een Energiecrisisteam (ECT) oproepen in geval van een crisis. Een van de taken van het Energiecrisisteam is het *“formuleren van te nemen maatregelen”*.

<sup>5</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 leveringscrisisen te garanderen.”*

<sup>6</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.

## 2.3 Overige opmerkingen

Verder wil de Commissie de aandacht van het Ministerie van Economische zaken 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 elementen, maar die tot nuttige leidraad kunnen dienen voor de bevoegde instantie voor toekomstige wijzigingen van de plannen.

- In het deel over de leveringsnorm van het Nederlandse preventieve actieplan wordt verwezen naar een vergunningstelsel voor leveranciers van beschermde afnemers. Volgens het preventieve actieplan krijgt een leverancier alleen een vergunning als hij kan aantonen dat hij in staat is de levering aan zijn klanten te waarborgen in de omstandigheden die in de vergunning zijn vermeld. Het zou de transparantie en volledigheid van het preventieve actieplan ten goede komen als ook werd vermeld hoe een leverancier kan aantonen dat hij in staat is de levering aan zijn klanten te waarborgen.
- 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. 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.
- Gelet op de gevolgen die de dalende productie van L-gas heeft op de risico's die met name Duitsland, België en Frankrijk lopen, werd ook verwacht dat de effecten van de overgang op een andere gaskwaliteit in naburige markten in het preventieve actieplan diepgaander aan de orde zou worden gesteld.
- De Commissie herinnert Nederland eraan dat, indien de in het preventieve actieplan genoemde investeringen in toekomstige infrastructuur of interconnectoren gepaard gaan met staatsmiddelen, deze middelen als staatssteun kunnen worden beschouwd in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (indien ook aan de andere voorwaarden van dat artikel is voldaan) en dat zij op grond van artikel 108, lid 3, VWEU aan de Commissie moeten worden gemeld, tenzij zij onder de algemene groepsvrijstellingsverordening vallen<sup>7</sup>.
- In punt 3.3 van het preventieve actieplan legt Nederland uit dat volgens de Nederlandse Gaswet en het Besluit Leveringszekerheid Gaswet diverse openbaredienstverplichtingen van toepassing kunnen zijn op de transmissiesysteembeheerder. De Commissie herinnert Nederland eraan dat, indien staatsmiddelen worden gebruikt voor dergelijke openbaredienstverplichtingen, met name de verplichting voor de transmissiesysteembeheerder om actie te ondernemen in geval van faillissement van een leverancier, deze middelen kunnen worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en in dat geval bij de Commissie dienen te worden aangemeld.

<sup>7</sup>

Verordening (EU) nr. 651/EU2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag verenigbaar met de interne markt worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1-78).

### 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 het ministerie van Economische zaken om de plannen te wijzigen en daarbij terdege rekening te houden met de bezwaren die de Commissie in dit advies naar voren heeft gebracht.

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

De Commissie zal dit advies publiceren. De Commissie is niet van mening dat de in dit advies vervatte informatie vertrouwelijk is, met name omdat het betrekking heeft op het documenten die publiek toegankelijk zijn. Het ministerie van Economische zaken 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 18.7.2017

*Voor de Commissie*  
*Miguel ARIAS CAÑETE*  
*Lid van de Commissie*

VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT  
Voor de secretaris-generaal

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Directeur van de Griffie  
EUROPESE COMMISSIE