



Brussel, 17.4.2015
C(2015) 2551 final

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 17.4.2015

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 der Nederlanden bij de Europese Commissie zijn ingediend

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 17.4.2015

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 der Nederlanden bij de Europese Commissie 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 om de twee jaar worden geactualiseerd, tenzij dat op grond van de omstandigheden vaker moet gebeuren.

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 geactualiseerd.

De bevoegde autoriteit van Nederland, het ministerie van Economische zaken, heeft zijn geactualiseerde risico-evaluatie op 18 juni 2014 aan de Commissie meegedeeld, overeenkomstig artikel 9 van de verordening.

Het ministerie van Economische zaken heeft zijn geactualiseerd preventief actieplan en noodplan op 22 januari 2015 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 evaluatiecriteria toe te passen als voor de oorspronkelijke plannen.

Na de geactualiseerde plannen te hebben beoordeeld 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

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.

Niettemin is de Commissie van mening dat enkele delen van de plannen niet lijken te 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, mogen de lidstaten volgens de verordening ook andere categorieën in die definitie opnemen, 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 levering¹, 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.

In het PAP dat door het ministerie van Economische zaken is ingediend, zijn beschermde afnemers in Nederland gedefinieerd als "*klanten die verbonden zijn met een netwerk met een totale maximumcapaciteit van 40m³(n) per uur. Huishoudens en kleine ondernemingen zijn beschermde afnemers*". In het PAP worden ook de maatregelen beschreven om te voldoen aan de leveringsnorm, alsmede de gasvolumes die nodig zijn om aan die norm te voldoen in alle in artikel 8 vermelde scenario's van hoge vraag of onderbreking van de levering. Bij gebrek aan nadere informatie is het echter niet mogelijk te concluderen of de door Nederland vastgestelde definitie van beschermde afnemers voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, onder a), van de verordening voor wat de in het PAP vermelde kleine en middelgrote ondernemingen betreft. Het is dan ook niet mogelijk te bepalen of de gasvolumes die nodig zijn voor de voorziening van beschermde afnemers op de juiste basis zijn berekend.

De Commissie is van mening dat het Nederlandse PAP moet worden gewijzigd om de definitie van beschermde afnemers te verduidelijken en om te verifiëren of deze definitie voldoet aan de maxima die zijn vastgesteld in artikel 2, lid 1, onder a), van de verordening. In dit verband herinnert de Commissie de Nederlandse autoriteiten eraan dat een toegenomen leveringsverplichting die voortvloeit uit een uitbreiding van de definitie van de categorieën beschermde afnemers moet voldoen aan de voorwaarde van artikel 8, lid 2, van de verordening, zoals hieronder uiteengezet.

Verhoogde leveringsnorm

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

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

andere aanvullende verplichtingen die om redenen van voorzieningszekerheid worden opgelegd, gebaseerd moeten zijn op de risico's die in de risico-evaluatie² zijn vastgesteld en moeten voldoen aan een reeks voorwaarden. Zij mogen met name geen onnodige verstoring van de mededinging of belemmering van de werking van de interne gasmarkt met zich meebrengen, noch een negatieve weerslag hebben op het vermogen van andere lidstaten om gas te leveren aan hun beschermde afnemers in het geval van een noodsituatie op nationaal, regionaal of Unieniveau. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, onder b), van de verordening, moet het PAP elke verhoogde leveringsnorm krachtens artikel 8, lid 2, van de verordening omvatten.

In het Nederlandse PAP wordt een verhoogde leveringsnorm beschreven in de vorm van een aanvullende nationale wettelijke norm voor de pieklevering. Een dergelijke verhoogde norm brengt meer verplichtingen in termen van gasvolumes met zich mee dan bepaald in artikel 8, lid 1, van de verordening. Ofschoon artikel 8, lid 2, van de verordening voorziet in de mogelijkheid om gebruik te maken van een verhoogde leveringsnorm, is het op basis van de informatie in het PAP niet geheel duidelijk of de aanvullende verplichtingen in Nederland voldoen aan de voorwaarden van artikel 8, lid 2, van de verordening. In het PAP wordt ook niet beschreven hoe deze verhoogde leveringsnorm tijdelijk kan worden verlaagd, in een geest van solidariteit, in geval van een noodsituatie op regionaal of Unieniveau, zoals vereist bij artikel 8, lid 2, van de verordening.

De Commissie is van mening dat in het Nederlandse PAP nadere informatie moet worden opgenomen over de verenigbaarheid van de verhoogde leveringsnorm met de verplichtingen in artikel 8, lid 2, van de verordening. In het geactualiseerde PAP moet ook worden aangegeven hoe de leveringsnorm tijdelijk kan worden verlaagd, in een geest van solidariteit, in geval van een noodsituatie op regionaal of Unieniveau.

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"³. De verschillende niveaus zijn onder meer relevant voor de maatregelen die op grond van de verordening zijn toegestaan om de gevolgen van een leveringsonderbreking of een uitzonderlijke hoge vraag naar gas te temperen.

² Zie artikel 9 betreffende de risico-evaluatie.

³ 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: "**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: "**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".

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". In het Nederlandse noodplan is ook sprake van een "noodsituatie", zonder dat deze term evenwel gedefinieerd is in de nationale crisisniveaus die in het noodplan zijn beschreven. Aangezien de verordening rechtstreeks van toepassing is in alle lidstaten, is het niet passend 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 wel de terminologie van de verordening gebruiken.

De Commissie is van mening dat het Nederlandse noodplan moet worden gewijzigd om de definitie van de crisisniveau 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-marktgebaseerde maatregelen die zijn gepland voor of ten uitvoer worden gelegd op het noodsituatieniveau, moet worden beoordeeld in welke mate niet-marktgebaseerde 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-marktgebaseerde maatregelen alleen worden gebruikt indien marktgebaseerde 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. Dit wijst erop dat er een beproefd systeem bestaat om om te gaan met noodsituaties. 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 op het gebied van aardgas is het echter niet noodzakelijk om te kunnen terugvallen op niet-marktgebaseerde maatregelen*" en "*er mag en kan op worden vertrouwd dat de binnenlandse productie eventuele problemen met de gasvoorziening kan 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 betreffende 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, in de mate van het mogelijke, 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)⁴ kan nemen in geval van een crisis.

Naleving van de voorwaarden voor de noodmaatregelen

Artikel 10, lid 7, van de verordening verplicht de lidstaten, en met name 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".

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 ...".

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 lidstaten⁵. De recente "energie-stresstests"⁶ 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, effecten op de buurlanden 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, met name omdat Nederland heeft meegedeeld dat met de buurlanden overleg is gepleegd over het noodplan.

De Commissie is van mening dat de maatregelen in kwestie verder moeten 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.

⁴ 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".

⁵ 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 leveringscrisissen te garanderen."

⁶ 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 door de bevoegde instantie als nuttige leidraad kunnen worden gebruikt 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 preventief 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 preventief 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.
- De Commissie herinnert Nederland eraan dat, indien de in het PAP 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 vallen⁷.
- In punt 3.3 van het preventief 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 aan de Commissie moeten worden gemeld.

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.

⁷ Verordening ([EU](#) nr. 651/2014 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).

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.

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. 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 17.4.2015

Voor de Commissie
Miguel ARIAS CAÑETE
Lid van de Commissie

VOOR GELIJKLUIDEND AFSCRIFT
Voor de secretaris-generaal

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur van de Griffie
EUROPESE COMMISSIE