

Voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I	Algemeen	
1	Inleiding	
1.1	Aanleiding	
1.2	Doel van het wetsvoorstel	
1.3	Reikwijdte van het wetsvoorstel	
2	Huidige situatie en benodigde verbeteringen	
2.1	Werking gasmarkt als waarborg voor leveringszekerheid	
2.1.1	Werking gasmarkt	
2.1.2	Het functioneren van de gasmarkt tijdens de energiecrisis	
2.2	Verordening gasleveringszekerheid en uitvoering tot dusver	
2.2.1	De verordening gasleveringszekerheid	
2.2.2	Uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid in Nederland tot dusver	
2.3	Aandachtspunten bij de uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid	
2.3.1	Afbakening afnemersgroepen	
2.3.2	Gasleveringsnorm	
2.3.3	Bevoegdheid tot treffen van maatregelen in een noodsituatie	
2.4	Tenuitvoerlegging tijdelijke Europese (nood)maatregelen ter voorkoming en bestrijding van gascrisis	
2.5	Nationaal beleid ten behoeve van borging gasleveringszekerheid	
2.5.1	Bestrijding (dreigende) gascrisis: Onvoorziene omstandigheden	
2.5.2	Gasopslag	
2.5.3	Kosten tijdelijke stimuleringsmaatregelen vullen gasopslag Bergermeer	
2.5.4	Versnellen gaswinning Noordzee	
2.6	Maatregelen in dit wetsvoorstel	
3.	Het definiëren (afbakenen) van verschillende afnemersgroepen	
3.1	Noodzaak onderscheiden verschillende afnemersgroepen	
3.1.1	Afnemersgroepen op grond van de verordening gasleveringszekerheid	
3.1.2	Niet-beschermde afnemers ten behoeve van toepassing BH-G	
3.2	Afbakening afnemers groepen in en op grond van de Energiewet	
4.	Gasleveringsnorm	
4.1	Van kleinverbruikers naar beschermde afnemers	
4.2	Volledige uitvoering van alle onderdelen van de gasleveringsnorm en heroverweging en explicitering van verantwoordelijkheid voor uitvoering van de gasleveringsnorm	
5.	Afkondiging van een niveau van gascrisis en maatregelen ter bestrijding van een gascrisis	
5.1	Inhoudelijke voorwaarden voor het gebruik van de bevoegdheid tot treffen maatregelen ter bestrijding van gascrisis	
5.2	Procedure voor het gebruik van bevoegdheden voor het treffen maatregelen ter bestrijding van een gascrisis	
5.2.1	In- en buiten werking stellen van bevoegdheden	
5.2.2	Betrokkenheid andere bewindspersonen en ministerraad bij het gebruik van bevoegdheden	
5.2.3	Rol van het parlement bij het gebruik van bevoegdheden	
5.3	Afkondiging van een niveau van gascrisis	
5.4	Bevoegdheid treffen maatregelen uit het BH-G ter bestrijding van een gascrisis	

5.4.1	Voorwaarden gebruik bevoegdheden	
5.4.2	Maatregelen	
5.4.3	Cruciale gasgestookte energiecentrales	
5.4.4	Procedure gebruik bevoegdheden en betrokkenheid parlement	
5.4.5	Schade	
5.5	Bevoegdheid tot treffen maatregelen ten behoeve van toepassing van het solidariteitsmechanisme	
5.5.1	Het solidariteitsmechanisme	
5.5.2	Maatregelen ten behoeve van het leveren van solidariteit	
5.5.3	Maatregelen ten behoeve van het ontvangen van solidariteit	
5.5.4	De kosten voor het leveren en ontvangen van solidariteit	
5.5.5	Procedure voor het gebruik van bevoegdheden en betrokkenheid parlement	
5.6	Vangnetbepaling: Noodbevoegdheid de uitvoering van tijdelijke EU-noodmaatregelen en onvoorziene omstandigheden	
5.6.1	Voorwaarden gebruik bevoegdheid	
5.6.2	Procedure voor het gebruik van bevoegdheden en betrokkenheid parlement	
6.	Vullen van gasopslagen	
6.1	Nationaal vuldoel	
6.2	Pijler 1: Marktpartijen vullen gasopslagen	
6.2.1	Onderhandelde derdentoegang	
6.2.2	Bevoegdheid om een vulverplichting op te leggen	
6.3	Pijler 2: aanvullende rol overheid	
6.3.1	Structureel inzetten van een aangewezen partij als vulagent	
6.3.2	Gereguleerde toegang voor de aangewezen partij	
7.	Wettelijke grondslag voor het toestaan van een groter aandeel voor EBN in exploratieprojecten	
8.	Heffing voor de bekostiging van tijdelijke vulmaatregelen	
9.	Gegevens en informatie	
9.1	Stelsel beheer en uitwisseling gegevens Energiewet	
9.2	Wijzigingen met onderhavig wetsvoorstel: verzamelen aanvullende gegevens	
9.2.1	Verzamelen van aanvullende gegevens op grond van de Energiewet	
9.2.2	Verzamelen van gegevens op grond van de Wet bestreden energieleveringscrisis	
9.3	Grondslagen voor het verwerken van verzamelde gegevens	
9.3.1	Bestaande grondslagen in de Energiewet voor het verwerken van gegevens	
9.3.2	Verwerken gegevens voor de uitvoering van de maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet	
9.3.3	Grondslagen voor het verwerken gegevens voor de uitvoering van de maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet	
10	Verhouding tot andere regelgeving	
10.1	Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)	
10.1.1	Artikel 1 van het Eerste Protocol	
10.1.2	Artikel 6 EVRM	
10.2	Verhouding met Europese wet- en regelgeving op het gebied van gas	
10.2.1	Europese regelgeving op grond van artikel 194, tweede lid, VWEU	
10.2.2	Europese regelgeving op grond van artikel 122, eerste lid, VWEU	
10.3	Algemene verordening gegevensbescherming	
10.4	Nationale regelgeving	
10.4.1	Grondwet	
10.4.2	Energiewet en Mijnbouwwet	

11	Uitvoering, toezicht, handhaving en rechtsbescherming	
11.1	Uitvoering verschillende delen van de Wet bestrijden energieleveringscrisis	
11.1.1	Uitvoering van Wet bestrijden energieleveringscrisis	
11.1.2	Uitvoering van de wijzigingen in de Energiewet	
11.1.3	Uitvoering van de wijzigingen in de Mijnbouwwet	
11.2	Toezicht	
11.2.1	Wet bestrijden energieleveringscrisis	
11.2.2	Wijzigingen in de Energiewet	
11.2.3	Wijzigingen in de Mijnbouwwet	
11.3	Handhaving	
11.3.1	Factoren bij de keuze voor handhavingsinstrumentarium	
11.3.2	Maatregelen ter bestrijding van een niveau van gascrisis	
11.3.3	Energiewet	
11.3.4	Mijnbouwwet	
11.4	Rechtsbescherming	
11.4.1	Besluiten bij of krachtens de Wet bestrijden energieleveringscrisis	
11.4.2	Rechtsbescherming en schadeloosstelling bij onteigening ten behoeve van solidariteit	
11.4.3	Besluiten bij of krachtens de Energiewet en de Mijnbouwwet	
12	Gevolgen van het voorstel	
12.1	Gevolgen voor burgers	
12.1.1	Doenvermogen	
12.1.2	Effecten op gendergelijkheid	
12.1.3	Regeldruk voor burgers	
12.2	Gevolgen voor bedrijven	
12.2.1	Bedrijfseffectentoets	
12.2.2	Regeldruktoets	
12.3	Gevolgen voor de overheid	
12.3.1	Gevolgen voor de uitvoerende en handhavende instanties	
12.3.2	Gevolgen voor de rijksoverheid, inclusief financiële gevolgen	
12.3.3	Gevolgen voor decentrale overheden	
12.3.4	Gevolgen voor de rechterlijke macht	
12.4	Gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens	
12.5	Gevolgen voor milieu	
13	Evaluatie	
14	Adviezen en consultatie	
15	Inwerkingtreding en vaste verandermomenten	
II	Artikelsgewijze toelichting	

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op het niveau van de Europese Unie (hierna: EU) is sinds 1999 geleidelijk een interne Europese gasmarkt tot stand gebracht. Mede als gevolg van de meer dan verdubbeling van de wereldwijde capaciteit van de infrastructuur voor vloeibaar aardgas (Liquified Natural Gas, hierna: LNG) kan gas sinds enkele jaren in toenemende mate over grote afstanden worden getransporteerd. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat er zowel op Europees als mondiaal niveau sprake is van een steeds verdergaande integratie van gasmarkten. Deze toegenomen marktintegratie heeft grensoverschrijdende handel bevordert en heeft daarmee geleid tot meer marktwerking, concurrerende tarieven, efficiëntieverbetering en betere dienstverlening. Kortom, deze toegenomen marktintegratie heeft geleid tot een betere beschikbaarheid van gas.

De toegenomen integratie van gasmarkten heeft veel gebracht in termen van betaalbaarheid en leveringszekerheid.¹ Zo heeft Nederland bijvoorbeeld de gestage afname van de gaswinning in Nederland sinds 2018 kunnen opvangen met import van gas. Nederland was in 2022 volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) voor 77% van zijn energie afhankelijk van import². De laatste jaren speelt de import van LNG hierbij een steeds belangrijkere rol. Het goed functioneren van de Europese interne markt en de mondiale gasmarkt, die de toestroom van gas naar Nederland borgen, is daarom voor Nederland van cruciaal belang.

Tegelijkertijd heeft de toegenomen integratie van gasmarkten ook geleid tot een grotere internationale afhankelijkheid, met als gevolg dat de Europese en Nederlandse gasmarkt sterk beïnvloed worden door mondiale ontwikkelingen in vraag en aanbod. Het meest in het oog springende voorbeeld was daarbij de afgelopen jaren het wegvallen van de export van gas uit de Russische Federatie naar Noordwest-Europa als gevolg van de Russische militaire agressie in Oekraïne begin 2022 en daaropvolgende verwickelingen, zoals de sabotage van de Nord Stream I pijpleiding. Dit heeft vergaande gevolgen gehad voor de gasmarkt in vrijwel alle lidstaten van de Europese Unie (hierna: lidstaten), waaronder in Nederland. Al eerder was gasleveringszekerheid in zowel Nederland als in andere lidstaten en op het niveau van de Europese Unie een belangrijk economisch, maatschappelijk en politiek thema. Dit is versterkt door de nog steeds voortdurende Russische agressie en de gevolgen hiervan voor de EU-energievoorziening.

Het recente wegvallen van het aanbod aan Russisch gas werd primair opgevangen door het functioneren van de interne Europese en mondiale gasmarkt. Desondanks waren - zowel in een aantal lidstaten als op het niveau van de EU - maatregelen nodig om de markt te helpen om het weggefallen aanbod van gas op te vangen.

Dit betrof in de eerste plaats maatregelen ter bestrijding van een gascrisis zoals voorzien in Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PB EU 2017 L 280) (hierna: verordening gasleveringszekerheid)³. Omdat de Europese interne gasmarkt zeer sterk onderling verbonden is, bestaat er op Europees niveau sinds 2004⁴ regelgeving ten behoeve van de borging van de leveringszekerheid van gas. Deze regelgeving is met name te vinden in de verordening gasleveringszekerheid. Deze verordening beoogt de gaslevering met behulp van verschillende

¹ Zie ook Strategy& (2023) Onderzoek publieke belangen Nederlandse energievoorziening, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 446.

² [Energieverbruik per inwoner terug op niveau van 1970 | CBS](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/41/energieverbruik-per-inwoner-terug-op-niveau-van-1970) <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/41/energieverbruik-per-inwoner-terug-op-niveau-van-1970>.

³ Deze verordening is sinds 2017 verschillende malen gewijzigd, onder andere door Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag en Verordening (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1227/2011, (EU) 2017/1938, (EU) 2019/942 en (EU) 2022/869 en Besluit (EU) 2017/684, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 715/2009 (Pub EU 2024, L 17890).

⁴ Beginnend met de inmiddels vervallen Richtlijn 2004/67/EG van de Raad van 26 april 2004 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening (Pb EG 2004 L 127, p. 92-96).

maatregelen te verzekeren. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen preventieve maatregelen waarmee wordt beoogd te voorkomen dat er zich een gebeurtenis voordoet die tot gevolg kan hebben dat de gasleveringssituatie aanzienlijk verslechtert en maatregelen gericht op het bestrijden van een (concrete dreiging van een) aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie, ofwel een gascrisis. Deze verordening is door Nederland thans nog niet volledig en op juiste wijze ten uitvoer gelegd.

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, is in 2022 op grond van de verordening gasleveringszekerheid overgegaan tot het afkondigen van het eerste (en laagste) niveau van gascrisis (niveau van vroegtijdige waarschuwing).⁵ Dit had tot gevolg dat de door die lidstaten op grond van de verordening vastgestelde noodplannen in werking traden (in Nederland: het Bescherm- en Herstelplan Gas, hierna: BH-G⁶) waardoor die lidstaten de in hun noodplannen opgenomen maatregelen ter bestrijding van dit eerste niveau van gascrisis konden treffen.

Reeds in de eerste maanden van 2022 bleek dat, in het licht van de bijzondere omstandigheden van de gasleveringssituatie die zich voordeed als gevolg van het wegvallen van het aanbod aan Russisch gas, aanvullende maatregelen noodzakelijk waren. Zowel op EU-niveau als op het niveau van de lidstaten. Door de EU zijn sinds het begin van deze gascrisis verschillende aanvullende verordeningen vastgesteld waarin tijdelijke (nood)maatregelen zijn opgenomen om de gasleveringszekerheid te waarborgen. Zo werden op EU-niveau bijvoorbeeld tijdelijke maatregelen getroffen om het vullen van de ondergrondse Europese gasopslagen te waarborgen⁷, de gasvraag binnen de EU op een gecoördineerde wijze te verminderen⁸ en de coördinatie van gasaankopen in de EU te verbeteren⁹. Nederland heeft, evenals verschillende andere lidstaten, in aanvulling op de maatregelen op grond van de verordening gasleveringszekerheid en de tijdelijke EU-noodmaatregelen verschillende aanvullende maatregelen genomen. Zo heeft Nederland mede met behulp van de energiebesparingscampagne 'zet de knop om' een aanzienlijke besparing op het gasverbruik weten te realiseren. Ook heeft Nederland, eerst ter realisatie van de Europese vuldoelen en vervolgens ter realisatie van haar eigen hogere vuldoelen, de markt met behulp van subsidiemaatregelen ondersteund bij het vullen van de gasopslag Bergermeer. Daarnaast heeft Nederland extra aanbod mogelijk gemaakt door een verdubbeling van de bestaande LNG-importcapaciteit, onder meer door het faciliteren van een tweede LNG-terminal, de EemsEnergyTerminal, en het deelnemen aan de gecoördineerde aankoop van gas op EU-niveau te stimuleren.

Als gevolg van het functioneren van de Europese en mondiale gasmarkt (de hoge energieprijzen leidden tot een significante afname van de vraag naar gas), de relatief zachte winters en met behulp van verschillende niet-verplichtende maatregelen is Nederland de winters van 2022/2023 en 2023/2024 zonder gastekort doorgekomen. Het treffen van verdergaande maatregelen, zoals bijvoorbeeld de maatregelen die in het BH-G zijn opgenomen ter bestrijding van het derde en hoogste niveau van gascrisis (de noodsituatie), is tot op heden dan ook niet noodzakelijk geweest.

Hoewel de gasvraag de komende jaren zal dalen¹⁰, speelt gas momenteel nog een cruciale rol in de Nederlandse energievoorziening. Daarnaast houden de gasgestookte elektriciteitscentrales in ieder geval de komende jaren een back-uprol voor het geval de opbrengst van wind- en zonenergie tegenvalt. In het Nationaal Programma Energiesysteem (NPE) zijn diverse scenario's uitgewerkt, waaruit blijkt dat gas en gasopslag voorlopig nog een belangrijke ondersteunende rol spelen in de energietransitie. Ook zien we dat er door verschillende oorzaken verstoringen kunnen optreden in de gasleveringssituatie. Dit kunnen zowel verstoringen in de aanbod- als de vraagzijde zijn. Bij verstoringen in de aanbodzijde kan worden gedacht aan uitval van gasinfrastructuur (zoals pijpleidingen, LNG-terminals en gasopslagen), maar ook aan het wegvallen van aanbod om andere

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 29 023, nr. 312.

⁶ Tot 2024 was dit het BH-G 2019 (Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29023, nr. 252), op 27 maart 2024 is het BH-G 2023 aan de Kamer aangeboden (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494).

⁷ Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag (PbEU 2022, L 173).

⁸ Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad van 5 augustus 2022 inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag (PbEU 2022, L 206).

⁹ Verordening (EU) 2022/2576 van de Raad van 19 december 2022 inzake de bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, betrouwbare prijsbenchmarks en de uitwisseling van gas over de grenzen heen (PbEU 2022, L 335).

¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1112.

redenen. Een voorbeeld is het wegvallen van het aanbod aan Russisch gas vanaf 2022. Bij verstoringen aan de vraagzijde kan worden gedacht aan een hogere gasvraag als gevolg van een periode van extreme koude. Daarom heeft een wetsvoorstel dat ziet op het verbeteren van de weerbaarheid van het Nederlands gassysteem nog steeds toegevoegde waarde, ook al daalt de gasvraag: zolang gas nog een cruciale rol in de Nederlandse energievoorziening speelt, moet Nederland kunnen omgaan met periodes waarin er - ongeacht de oorzaak- minder aanbod dan vraag naar gas dreigt of is. Immers, een risico op een verstoring kan nooit worden uitgesloten. Dit blijkt onder meer uit analyses van de transmissiesysteembeheerder voor gas, Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS)¹¹ en het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor gas (hierna: ENTSOG)¹². Uiteraard dienen verstoringen in de gasleveringssituatie die kunnen leiden tot een gascrisis waar mogelijk te worden voorkomen. Als dat niet mogelijk is, moet Nederland goed voorbereid zijn om de gevolgen ervan op te vangen.

1.2 Doel van het wetsvoorstel

De gascrisis uit 2022 heeft duidelijk geïllustreerd dat een goed functionerende gasmarkt op mondiaal, Europees en nationaal niveau essentieel is voor het borgen van de leveringszekerheid van gas. Met leveringszekerheid wordt bedoeld dat eindafnemers van gas op het juiste moment, in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch) en met de benodigde hoeveelheid worden beleverd, ook wanneer de vraag hoog is¹³. Leveringszekerheid heeft daarbij een volumematige component en een capaciteitsmatige component. De volumematige component houdt in dat er over een bepaalde periode (bijvoorbeeld een gasjaar) voldoende gas beschikbaar is om te voorzien in de vraag. De capaciteitsmatige component houdt in dat het gas op ieder moment, ook bij hoge vraag, in de juiste hoeveelheid kan worden geleverd¹⁴.

Een goed functionerende gasmarkt draagt bij aan flexibiliteit en zorgt in tijden van schaarste voor een goede allocatie van schaars gas. Tegelijkertijd heeft deze crisis ook laten zien dat bij extreme marktomstandigheden flankerend overheidshandelen noodzakelijk kan zijn. Het gaat daarbij in de eerste plaats om maatregelen om de weerbaarheid van het gassysteem te vergroten om een verstoring van de gasleveringssituatie te kunnen opvangen, zonder dat dit leidt tot een gascrisis. Daarnaast gaat het om maatregelen waarmee een gascrisis kan worden bestreden. De gascrisis van 2022 heeft benadrukt dat als zich een verslechtering van de gasleveringssituatie voordoet het - ter voorkoming van een verdere verslechtering en ter bestrijding van een crisissituatie - van belang is dat de overheid efficiënt en slagvaardig kan handelen. Dit wil niet zeggen dat de gaslevering aan alle eindafnemers te allen tijde volledig kan worden verzekerd. Wanneer er sprake is van een tekort, in volume of capaciteit, dus als de gaslevering niet volstaat om aan de resterende gasvraag te voldoen, is het onvermijdelijk dat er bij het treffen van maatregelen ter borging van de gasleveringszekerheid keuzes gemaakt worden. Daarbij dient - als gevolg van Europese regelgeving op het gebied van gasleveringszekerheid - prioriteit te worden gegeven aan de levering van gas aan zogenaamde beschermde en door solidariteit beschermde afnemers, zoals huishoudens en essentiële sociale diensten zoals zorginstellingen.

Het is van belang dat Nederland de Europese regelgeving, met name de verordening gasleveringszekerheid, volledig en op juiste wijze ten uitvoer legt en dat de Nederlandse overheid beschikt over voldoende bevoegdheden op grond waarvan het op slagvaardige en efficiënte wijze kan optreden ter bestrijding van een gascrisis. Al bij de vaststelling van het BH-G 2019 is vastgesteld dat, hoewel er bij grootschalige gastekorten die leiden tot een noodsituatie een beroep kan worden gedaan op de bevoegdheden die staatsnoodwetten (zoals de Distributiewet) bieden, sommige maatregelen uit het BH-G (wijziging van) regelgeving vereisen¹⁵. Bij de voorbereiding van de toepassing van de maatregelen uit het BH-G ter bestrijding van een eventuele noodsituatie in 2022 en 2023 zijn verschillende aandachtspunten geconstateerd voor wat betreft de uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid en bij het gebruik van de bevoegdheden die de huidige wet- en regelgeving tezamen met het staatsnoodrecht bieden. Voorts is ook bij het ten uitvoer leggen

¹¹ GTS visie op leveringszekerheid aardgas (2024), Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 29023, nr. 494.

¹² Winter supply outlook 2024/2025, beschikbaar via: <https://www.entsog.eu/outlooks-reviews#summer-outlooks-and-reviews>.

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 34957, nr. 3, § 2.1.

¹⁴ Zie hieromtrent Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3302, r.o. 20.1.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29023, nr. 252, p 5.

van door de EU getroffen tijdelijke noodmaatregelen geconstateerd dat er aandachtspunten zijn die (wijziging van) regelgeving vereisen. Dit om in de toekomst tijdelijke EU-noodmaatregelen volledig en tijdig ten uitvoer kunnen leggen. Tot slot is geconstateerd dat nationale wet- en regelgeving, inclusief staatsnoodregelgeving, onvoldoende grondslag biedt voor het in het belang van het borgen van gasleveringszekerheid treffen van maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) gascrisis in onvoorziene omstandigheden.

Het hoofddoel van dit wetsvoorstel is dan ook tweeledig. In de eerste plaats wordt beoogd om in het geval van een (dreigende) gascrisis de minister in staat te stellen om op slagvaardige en efficiënte wijze te opereren ter bestrijding van deze crisis. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een wettelijke regeling (Wet bestrijden energieleveringscrisis) die de Minister van Klimaat en Groene Groei in staat stelt om ter uitvoering van zowel de verordening gasleveringszekerheid, tijdelijke EU (nood)maatregelen als aanvullend nationaal beleid, een (dreigende) gascrisis op slagvaardige en efficiënte wijze te bestrijden. In de tweede plaats wordt met dit wetsvoorstel beoogd de weerbaarheid van het Nederlandse gassysteem te vergroten om de gasleveringszekerheid te borgen en te voorkomen dat Nederland in een (dreigende) gascrisis terechtkomt. Om hier invulling aan te geven worden met dit wetsvoorstel de Energiewet en de Mijnbouwwet gewijzigd. Met deze wijzigingen wordt de wijze waarop de verordening gasleveringszekerheid in Nederland ten uitvoer wordt gelegd verbeterd en worden verschillende aanvullende nationale maatregelen getroffen ten behoeve van het beter waarborgen van gasleveringszekerheid. Dit wil niet zeggen dat de gaslevering aan alle eindafnemers te allen tijde volledig kan worden verzekerd. Wanneer er sprake is van een tekort, in volume of capaciteit, dus als de gaslevering niet volstaat om aan de resterende gasvraag te voldoen, is het onvermijdelijk dat er bij het treffen van maatregelen ter borging van de gasleveringszekerheid keuzes gemaakt worden. Dit wetsvoorstel voorziet erin om die keuzes te kunnen maken, zodat zo goed mogelijk met een (dreigend) gastekort kan worden omgegaan.

Dit wetsvoorstel is onder meer aangekondigd in de brieven die de Minister voor Klimaat en Energie en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat op 5 oktober 2023 en 27 maart 2024 naar de Tweede Kamer hebben gestuurd¹⁶.

1.3 Reikwijdte van het wetsvoorstel

De reikwijdte van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis is thans beperkt tot maatregelen ter bestrijding van een gascrisis. Het is in de toekomst mogelijk dat, door middel van een wetswijziging, de reikwijdte van deze wet wordt uitgebreid naar andere energiedragers, zoals olie, elektriciteit en waterstof(dragers). Dit is afhankelijk van het nut en de noodzaak van een dergelijke uitbreiding, hetgeen per energiebron of -drager kan verschillen.

De bevoegdheden in de Wet bestrijden energieleveringscrisis zijn voorts slechts bedoeld ter bestrijding van (dreigende) verstoring van een gasleveringssituatie en niet om de prijs voor afnemers laag te houden. De overheid heeft andere instrumenten tot haar beschikking om de prijs voor consumenten te verlagen. Zo valt onder meer te denken aan de maatregelen die naar aanleiding van de gascrisis in 2022 en 2023 door de overheid zijn getroffen: het Tijdelijk Noodfonds Energie, de energietoeslag voor minima, de verlaging van de energiebelasting en het prijsplafond¹⁷.

Dit voorstel is tot slot niet van toepassing op Caribisch Nederland. De maatregelen in het voorstel zijn grotendeels gebaseerd op Europese regelgeving, die niet geldt in Caribisch Nederland. Ook kennen de drie openbare lichamen, Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, geen netwerk voor gas. Gas wordt uitsluitend gebruikt voor koken en via gasflessen gedistribueerd via hetzelfde kanaal als de distributie van andere brandstoffen. Indien de reikwijdte van de Wet bestrijden energieleveringscrisis in de toekomst wordt uitgebreid naar andere energiebronnen of -dragers kan op dat moment worden bezien of het wenselijk is dat de reikwijdte wordt verbreed naar Caribisch Nederland.

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 449 en 494.

¹⁷ Zie hieromtrent onder meer Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 182.

2. Huidige situatie en benodigde verbeteringen

Voor een betrouwbare gasvoorziening en de borging van gasleveringszekerheid in Nederland is het in de eerste plaats cruciaal dat er voldoende gasaanbod wordt verzekerd. Zoals in de inleiding is aangegeven, is belangrijkste waarborg voor een betrouwbare gasvoorziening en leveringszekerheid gelegen in het goed functioneren van zowel de mondiale als de Europese interne gasmarkt, omdat die de toestroom van gas naar Nederland mogelijk maakt. Daarom wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de wijze waarop de gasmarkt functioneert, hoe het functioneren van de gasmarkt bijdraagt aan een betrouwbare gasvoorziening en leveringszekerheid en wat de lessen zijn van de gascrisis (paragraaf 2.1).

De verordening gasleveringszekerheid bevat de belangrijkste regelgeving om de gasleveringszekerheid op EU-niveau te borgen. In paragraaf 2.2 wordt toegelicht wat deze verordening inhoudt en uiteengezet hoe deze tot dusver in de Nederlandse wetgeving ten uitvoer is gelegd. Daarna worden diverse aandachtspunten uiteengezet (paragraaf 2.3). Ten tijde van de gascrisis zijn verder diverse EU-(nood)maatregelen getroffen. Op deze maatregelen en de bij uitvoering daarvan ervaren aandachtspunten wordt in paragraaf 2.4 op ingegaan.

Vervolgens wordt in paragraaf 2.5 ingezoomd op het Nederlandse beleid en mogelijkheden om de weerbaarheid van het Nederlandse gassysteem te vergroten om zo de gasleveringszekerheid beter te borgen en te voorkomen dat Nederland in een (dreigende) gascrisis terechtkomt.

Achtereenvolgens gaat deze paragraaf in op de mogelijkheid om aanvullende nationale noodmaatregelen te nemen, gasopslag, een heffing om de kosten van tijdelijke vulmaatregelen te dekken en de versnelling van de gaswinning op de Noordzee.

Tot slot wordt in paragraaf 2.6 een overzicht gegeven van de maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet en waarmee de gesignaleerde aandachtspunten geadresseerd worden. Deze maatregelen worden in de opvolgende hoofdstukken toegelicht.

2.1 Werking gasmarkt als waarborg voor leveringszekerheid

2.1.1 Werking gasmarkt¹⁸

Nederland is onderdeel van zowel de mondiale als de Europese interne gasmarkt. De Europese interne gasmarkt bestaat fysiek uit onderling verbonden aardgastransmissienetwerken. Het gas dat van, naar en via Nederland stroomt, komt met name fysiek terecht op het noordwestelijk deel van de Europese interne gasmarkt, bestaande uit in ieder geval Nederland, Duitsland, België, Luxemburg en Denemarken. Het noordwestelijk deel van Europa is daarom de voor Nederland relevante geografische markt. Op de mondiale gasmarkt wordt gas naar de Europese interne markt getransporteerd via pijpleidingen (zoals BBL, Turkstream, Norpipe en Trans-Mediterranean pipeline) en als vloeibaar gas via LNG-terminals (zoals bijvoorbeeld GATE en EET).

Nederland heeft in het verleden altijd kunnen vertrouwen op het Groningenveld om de betrouwbare levering van gas en de leveringszekerheid te waarborgen. De beschikbaarheid van gas uit Groningen was ook de basis voor de virtuele handelsplaats, de Title Transfer Facility (hierna: TTF), die in 2003 door GTS is opgezet. De Nederlandse TTF, de grootste virtuele handelsplaats in de Europese Unie, staat bekend als zeer liquide en is veruit de grootste handelsplaats van de Unie.

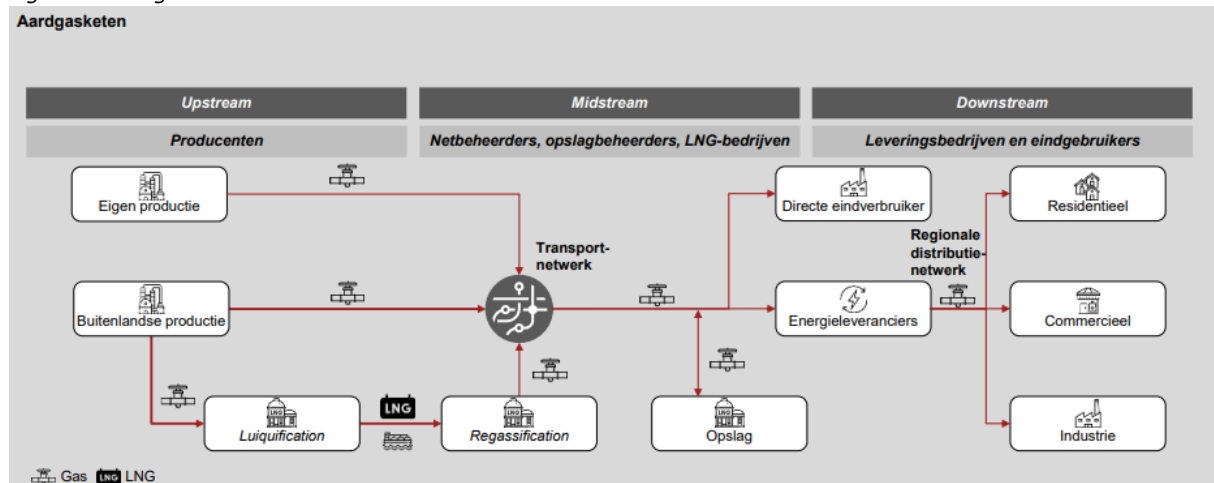
Door de gestage afname van de gaswinning is Nederland sinds 2018 netto-importeur van gas. Ook geïmporteerd gas kan worden verhandeld via TTF. Om de toestroom van gas naar Nederland te borgen is het goed functioneren van de Europese interne gasmarkt, en de mondiale gasmarkt, van cruciaal belang. Tegelijkertijd geldt dat Nederland ook voor de andere landen op het noordwestelijk deel van de Europese markt een centrale rol vervult, met name vanwege de TTF en de hier aanwezige gasinfrastructuur die essentieel is voor de doorvoer van gas naar buurlanden.

De gasmarkt bestaat uit meerdere segmenten. Gas moet ten eerste op de interne gasmarkt worden gebracht door productie of door import van buiten de EU. Dit deel van de markt, waarop producenten en importeurs actief zijn, wordt ook wel de upstream groothandelsmarkt genoemd. Midstream wordt dit aardgas vervolgens via pijpleidingen, en in het geval van LNG via tankers en LNG-terminals, aangevoerd naar Noordwest-Europa en het aardgas wordt daar verkocht aan

¹⁸ Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 453.

groothandelaren, leveranciers en soms ook direct aan grote eindafnemers. Ook vindt opslag van gas plaats, in Nederland bijvoorbeeld in lege gasvelden en voormalige zoutcavernes. Opslag kan bijvoorbeeld dienen voor het opvangen van seizoenfluctuatie en om de (dagelijkse) balanspositie van netgebruikers te kunnen managen. De volgende schakel is de zogenoemde downstream groothandelsmarkt gas. Hiermee wordt bedoeld de (door)verkoop van gas dat zich al in het Europese gassysteem bevindt aan regionale spelers zoals energiebedrijven en fysiek rechtstreeks aan grote eindafnemers. Dit is ook het deel van de markt waarop leveranciers aan kleinverbruikers hun inkoop voor hun klantenportfolio verzorgen.

Figuur 1 Aardgasketen¹⁹



Op deze groothandelsmarkt (zowel het upstream als het downstream deel) kan sprake zijn van bilaterale, soms langjarige, contracten of handel via handelsplaatsen. Partijen kunnen daarbij levering op een fysiek punt afspreken of, als het gaat om gas in het Nederlandse gassysteem, op de virtuele handelsplaats (TTF)²⁰. Handel via de TTF kan op verschillende manieren plaatsvinden. Zo kunnen koper en verkoper rechtstreeks of via een makelaar met elkaar zakendoen en daarbij gebruik maken van de TTF. Een steeds groter deel van de handel via de TTF vindt echter plaats via zogenaamde gasbeurzen waar koper en verkoper elkaar niet kennen, de handel dus anoniem plaatsvindt en de beursorganisatie zich garant stelt voor de afwikkeling. Via de TTF wordt verder gehandeld in een groot aantal producten dat uiteenloopt van gas dat nog vandaag of de volgende dag moet worden geleverd (de "spot markt") tot gas dat pas over drie tot vier jaar hoeft te worden geleverd (de "futures markt"). In de afgelopen jaren is de TTF uitgegroeid tot veruit de grootste gashandelsplaats van Europa. Zo was over de periode januari 2024 tot en met mei 2024 de hoeveelheid gas die via de TTF werd verhandeld zesmaal groter dan de hoeveelheid die via alle andere EU-handelsplaatsen werd verhandeld²¹. Verder is de hoeveelheid gas die via de TTF wordt geleverd al enkele jaren groter dan het totale Nederlandse binnenlandse verbruik. Dit betekent dat de TTF cruciaal is voor het op de mondiale gasmarkt aantrekken van gas naar Europa en een essentiële rol vervult bij het borgen van de leveringszekerheid. Op de TTF zijn momenteel meer dan 150 partijen afkomstig uit binnen- en buitenland actief.

Ten slotte is er de retailmarkt, waarmee wordt bedoeld de verkoop van gas door energieleveranciers aan eindafnemers met een kleine aansluiting (hierna: kleinverbruikers), waaronder huishoudens. In Nederland is voor de levering aan kleinverbruikers een vergunning nodig van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) (artikel 2.17, eerste lid, van de Energiewet, voorheen artikel 43, eerste lid, van de Gaswet). Nederland kent een groot aantal vergunninghouders²².

¹⁹ Strategy&, Onderzoek lange termijn behoefte LNG in Nederland (maart 2024), p. 39

²⁰ Zie ook <http://www.gasunie.nl/shipper-trader/producten-en-diensten/ttf>.

²¹ Acer, Key developments in European gas wholesale markets, 18 July 2024, via: [Key developments in European gas markets – Q2 2024 | www.acer.europa.eu](https://www.acer.europa.eu/Key-developments-in-European-gas-markets-Q2-2024).

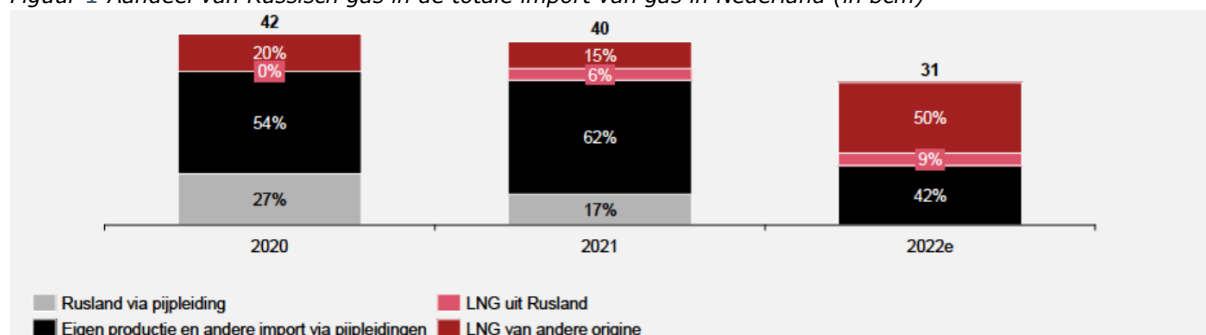
²² Overzicht energieleveranciers met vergunningen: <http://www.acm.nl/nl/onderwerpen/energie/energiebedrijven/vergunningen/vergunninghouders-elektriciteit-en-gas>.

Voor alle spelers op de Europese interne markt geldt dat zij klanten kunnen bedienen in de hele EU. Nederlandse energieleveranciers die beschikken over een vergunning voor de levering aan kleinverbruikers hebben in hun klantenportfolio's mogelijk ook klanten in andere lidstaten. De inkoop die zij op de groothandelsmarkt doen, dient dit gehele klantenportfolio. Andersom geldt dat grote buitenlandse, bijvoorbeeld Duitse, energieleveranciers ook Nederlandse kleinverbruikers kunnen beleveren (mits zij daarvoor een vergunning hebben). Ook voor hen geldt dat de inkoop die zij doen op de groothandelsmarkt hun hele portfolio dient, dus ook hun Nederlandse klanten. In de praktijk komt dit veelvuldig voor. Het staat partijen verder ook vrij om hun ingekochte gas binnen de EU door te verkopen, dit is ook het expliciete doel van de Europese wet- en regelgeving die bijvoorbeeld de zogenaamde bestemmingsclausules verbiedt. Zo kan een Nederlandse speler die inkoop op de groothandelsmarkt het gas doorverkopen aan een andere Europese speler voordat het, ergens op de Europese markt, uiteindelijk aan een eindafnemer wordt geleverd. Dit is ook de praktijk. Gas dat op het noordwestelijke deel van de Europese markt wordt ingevoerd, wordt zeer vaak meerdere keren verhandeld voordat het uiteindelijk fysiek wordt geleverd aan een eindverbruiker.²³ Hierdoor is doorgaans niet te traceren welk specifiek volume van een bepaalde herkomst uiteindelijk door welke eindafnemers wordt verbruikt.

2.1.2 Het functioneren van de gasmarkt tijdens de energiecrisis

Toen de productie uit het Groningenveld – met oog op de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld – werd verminderd, zijn handelaren in, en leveranciers van, gas op de markt op zoek gegaan naar de eerstvolgende meest efficiënte aanbieder van aardgas. Dit was aanvankelijk Rusland. Het functioneren van de mondiale, Europese interne en nationale gasmarkt werd zwaar op de proef gesteld toen in 2022 het aanbod van Russisch gas grotendeels wegviel. Door een sterke afname van de vraag en door het ontsluiten van alternatief aanbod is er uiteindelijk in de EU geen fysiek tekort ontstaan.

Figuur 1 Aandeel van Russisch gas in de totale import van gas in Nederland (in bcm)²⁴

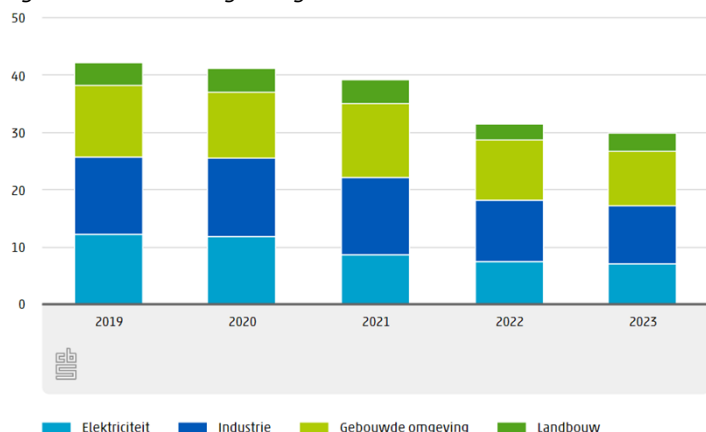


Aan de vraagzijde hebben met name de hoge gasprijzen, die het gevolg waren van het beperkte aanbod van gas, geleid tot een significante vermindering van de vraag naar gas bij zowel zakelijke (waaronder de industrie) als huishoudelijke afnemers (zie figuur 3).

²³ Het aantal keer dat een specifiek gasvolume wordt doorverkocht voordat het uiteindelijk aan een eindverbruiker fysiek wordt geleverd, wordt ook wel de 'churn rate' genoemd. In 2023 bedroeg de churn rate voor TTF 120,0.

²⁴ Onderzoek Strategy& 'publieke belangen in de Nederlandse energievoorziening', p. 39.

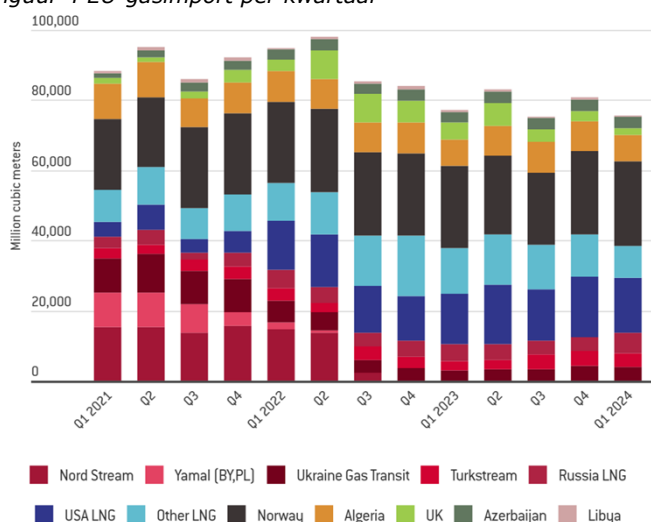
Figuur 3 Ontwikkeling aardgasverbruik in Nederland in bcm²⁵



Aan de aanbodzijde zijn Europese partijen in de eerste plaats op de markt op zoek gegaan naar alternatieve bronnen en aanbieders van gas. Deze aanbieders werden hoofdzakelijk gevonden in de VS en Qatar. Handelaren waren tevens bereid – tegen betaling van een contractuele boete – LNG voor een hogere prijs naar Europa te verschepen.

Dat het gas uit deze alternatieve bronnen naar de EU kon komen en binnen de EU-verspreid kon worden, is mede te danken aan de Europese interne marktordering. Deze voorziet in een aantal mechanismen dat heeft bijgedragen aan het ontsluiten van dit aanbod. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om regulering van voldoende transportcapaciteit, de verplichting om bidirectionele capaciteit mogelijk te maken (reverse flows), en de toegankelijkheid van veilingen van transportcapaciteit zoals die plaatsvinden via het daartoe opgerichte platform Prisma²⁶. De Europese integratie van de gasmarkt heeft er bovendien voor gezorgd dat gas makkelijker te transporteren en verhandelen is in Europa. De toename van grensoverschrijdende en intercontinentale pijpleidingen en de wereldwijde capaciteit van LNG-infrastructuur heeft daarnaast geleid tot een sterke toename van de mogelijkheden voor transport van en handel in (vloeibaar) aardgas. Zowel in Nederland als verschillende andere lidstaten is de LNG-invoercapaciteit vergroot. In Nederland is deze capaciteit met de realisatie van de Eemshaven Energy Terminal en de uitbreiding van de GATE terminal zelfs verdubbeld. Hierdoor kunnen handelaren gas wereldwijd de kant op sturen waar de gasprijzen het hoogst zijn.

Figuur 4 EU-gasimport per kwartaal²⁷



De gascrisis van 2022 had een impact die ver buiten de door ENTSOG gehanteerde leveringszekerheidsscenario's viel. Deze crisis heeft de betrouwbaarheid van het gassysteem dan ook onder zeer extreme omstandigheden getest. Desondanks heeft deze crisis niet tot een fysiek

²⁵ Bron CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/07/gasverbruik-nederland-opnieuw-lager>.

²⁶ Strategy&, Onderzoek publieke belangen in de Nederlandse energievoorziening (juni 2023), p. 42.

²⁷ Bruegel (<https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports>).

tekort aan gas in de EU geleid. De prijs van gas werd weliswaar hoog, maar het bleef wel te koop. Dit is hoofdzakelijk het resultaat geweest van het functioneren van de Europese gasmarkt. De gastermijnmarkt is tijdens deze crisis, ondanks de hoge volatiliteit op de markt en historisch hoge prijsspieken, goed blijven functioneren. Een belangrijke indicator hiervan is de liquiditeit van de TTF, die tijdens de crisis voldoende is gebleven²⁸. Een liquide TTF stelt partijen in staat om gas aan te kopen en te verkopen op momenten dat de vraag hoger of lager is dan voorzien. Een tweede indicator is de vulgraad van de gasopslagen in de EU: in alle lidstaten van de EU zijn verschillende soorten aardgasbedrijven²⁹ in staat geweest om voldoende gas in te kopen om de Europese gasopslagen in 2022 tijdig en tot een zeer adequaat niveau te vullen.

Desondanks heeft de gascrisis ook een aantal aandachtspunten blootgelegd. Zo constateert Strategy& in haar rapport dat de mate van diversificatie op de gasmarkt – mix tussen herkomst, type (bijvoorbeeld pijpleiding gas of LNG) en contractvorm – onvoldoende kan zijn om grote en onvoorziene schokken in het aanbod te absorberen en voldoende volumes voor Nederland veilig te stellen. De markt was in 2022 in staat om een historisch grote aanbodschock op te vangen, maar dit heeft grote gevolgen gehad voor de betaalbaarheid van gas en is – doordat contracten voor hoge prijzen zijn afgekocht – ten koste gegaan van de leveringszekerheid in andere delen van de wereld³⁰.

Ook bleek in aanloop naar en tijdens de gascrisis dat niet alle marktpartijen (voldoende) voorzieningen treffen voor extreme marktomstandigheden. Het risico op een aanbodschock met een ongekeerde omvang als in 2022 leidt niet vanzelfsprekend en structureel tot een prikkel voor marktpartijen om meer zekerheden in te bouwen om extreme omstandigheden op te vangen. Marktpartijen besluiten op basis van een risico- en kosten/batenanalyse of de kans dat een risico zich voordoet groot genoeg is om de kosten van het inbouwen van meer zekerheid, zoals bijvoorbeeld het opslaan van gas en het aangaan van lange termijncontracten, te rechtvaardigen. Als de kans dat een risico zich voordoet beperkt wordt geacht en marktpartijen erop vertrouwen dat gas – zij het tegen een hogere prijs – beschikbaar blijft, kan het voor marktpartijen aantrekkelijker zijn om een voldoende financiële buffer aan te leggen voor het opvangen van prijsspieken als gevolg van aanbodschokken. Dit is voor hen – en daarmee voor hun afnemers – goedkoper dan het inbouwen van fysieke zekerheden (bijvoorbeeld in de vorm van het opslaan van gas als voorziening voor koudere temperaturen). Zo lang er zich geen onderbreking van de aanvoer van gas voordoet, levert dit geen probleem op voor de betrouwbaarheid van de levering van gas en levert dit afnemers een voordeel op in de vorm van lagere prijzen. Als er zich vervolgens toch een aanbodschock voordoet leidt dit, zoals de crisis in 2022 liet zien, als gevolg van het functioneren van de mondiale en Europese interne gasmarkt niet primair tot een fysiek tekort aan gas, maar tot een prijsspiek. Ook eindafnemers spelen hierbij een belangrijke rol. Een leverancier die meer fysieke zekerheden inbouwt is over het algemeen duurder en eindafnemers laten zich bij de keuze voor een energieleverancier in belangrijke mate leiden door de prijs van energie. Daarom is gedurende de gascrisis het toezicht op vergunning houdende leveranciers verscherpt. Hierop wordt in paragraaf 4.2 nader op ingegaan.

2.2 Verordening gasleveringszekerheid en uitvoering tot dusver

2.2.1 De verordening gasleveringszekerheid

De verordening gasleveringszekerheid bevat bepalingen die erop gericht zijn de gaslevering, en dan met name de gaslevering aan beschermde afnemers, zo lang mogelijk veilig te stellen. Het uitgangspunt van deze verordening is daarbij dat de beste waarborg voor de gasleveringszekerheid binnen de Europese Unie een goede en continue werkende interne markt is.

²⁸ Autoriteit Financiële Markten, Trendzicht 2023, hoofdstuk 3, beschikbaar via: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2022/november/trendzicht-2023>.

²⁹ Natuurlijk persoon of rechtspersoon die zorgt voor de productie, transmissie, distributie, levering, aankoop of opslag van gas, met inbegrip van LNG, en die verantwoordelijk is voor de met die functies verband houdende commerciële, technische of onderhoudswerkzaamheden, maar geen eindafnemer van dit gas is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een netbeheerder, gasopslagbedrijf, een LNG-bedrijf of een natuurlijke personen of rechtspersonen die gas produceren, handelen in gas of gas leveren aan eindafnemers de productie, de aankoop of de levering van gas verricht, maar geen eindafnemer van dit gas is.

³⁰ Strategy&, Onderzoek publieke belangen in de Nederlandse energievoorziening (juni 2023), p. 41.

Op het moment dat de gasleveringszekerheid van een lidstaat bedreigd wordt, bestaat echter het risico dat die lidstaat eenzijdig maatregelen treft die de goede werking van de Europese interne gasmarkt en de gaslevering aan afnemers in andere lidstaten in het gedrang brengen. Om dit te voorkomen beoogt de verordening gasleveringszekerheid een solidair en gecoördineerd antwoord op leveringscrisissen te garanderen³¹. Aardgasbedrijven, de lidstaten en de Europese Unie hebben in dit kader een gezamenlijke – gedeelde - verantwoordelijkheid³². De verordening omschrijft daartoe de verantwoordelijkheden die aardgasbedrijven, de lidstaten en de Europese Unie ieder binnen hun eigen activiteitenterreinen en bevoegdheidsgebieden hebben. Lidstaten zijn verplicht een bevoegde instantie aan te wijzen die belast is met de taken die voortvloeien uit de verordening gasleveringszekerheid³³.

De verordening voorziet tevens in het oprichten van de Groep coördinatie gas (GCG, Gas coordination group) om de coördinatie van maatregelen betreffende de gasleveringszekerheid te bevorderen³⁴. De GCG bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (hierna: Acer), ENTSOG en representatieve organen van de betrokken bedrijfssector en van de betrokken afnemers.

De verordening beoogt de leveringszekerheid met behulp van verschillende maatregelen te borgen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen preventieve maatregelen, waarmee wordt beoogd te voorkomen dat er zich een gebeurtenis kan voordoen die tot gevolg kan hebben dat de gasleveringssituatie aanzienlijk verslechterd, en maatregelen gericht op het bestrijden van een (concrete dreiging van een) aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie, ofwel een gascrisis. De verordening onderscheidt daarbij drie in ernst oplopende niveaus van gascrisis³⁵:

Figuur 5 niveaus van gascrisis

Niveau	Definitie (<i>artikel 11, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid</i>)
niveau van vroegtijdige waarschuwing („vroegtijdige waarschuwing“) <i>Onderdeel a</i>	Wanneer uit concrete, ernstige en betrouwbare informatie blijkt dat er zich een gebeurtenis kan voordoen die de gasleveringssituatie aanzienlijk kan doen verslechteren en kan leiden tot het ontstaan van een alarm- of een noodsituatieniveau; het niveau van vroegtijdige waarschuwing kan worden geactiveerd door een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing (artikel 11, eerste lid, onderdeel a, van de verordening gasleveringszekerheid).
alarmniveau („alarm“) <i>Onderdeel b</i>	Wanneer er zich een verstoring van de gaslevering of een uitzonderlijk hoge gasvraag voordoet die de gasleveringssituatie aanzienlijk doet verslechteren, maar de markt nog in staat is deze verstoring of vraag op te vangen zonder gebruik te moeten maken van niet-marktgebaseerde maatregelen (artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verordening gasleveringszekerheid).
noodsituatieniveau („noodsituatie“) <i>Onderdeel c</i>	wanneer zich een uitzonderlijk hoge gasvraag, een aanzienlijke verstoring van de gaslevering of een andere aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie voordoet, en alle relevante marktgebaseerde maatregelen zijn toegepast maar de gaslevering niet volstaat om aan de resterende gasvraag te voldoen en er dus bijkomend ook niet-marktgebaseerde maatregelen moeten worden genomen, met name om gasleveringen aan beschermde afnemers overeenkomstig artikel 6 van de verordening gasleveringszekerheid veilig te stellen (artikel 11, eerste lid, onderdeel a, van de verordening gasleveringszekerheid).

Ook kan de Europese Commissie op verzoek van een bevoegde instantie die een noodsituatie heeft afgekondigd en nadat het heeft onderzocht of de afkondiging van deze noodtoestand gerechtvaardigd is een *noodsituatie op – naar gelang het geval - regionaal of EU-niveau*

³¹ Overweging 7 van de verordening gasleveringszekerheid.

³² Artikel 3, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

³³ Artikel 3, tweede lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

³⁴ Artikel 4, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

³⁵ Artikel 11, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

afkondigen. De Europese Commissie wilt hiertoe de standpunten van andere bevoegde instanties in en houdt naar behoren rekening met alle door hen verstrekte informatie³⁶.

Figuur 6 schematische weergave EU-verordening gasleveringszekerheid

Maatregelen EU verordening gasleveringszekerheid	
Preventieve maatregelen	1. <i>Risico evaluatie (artikel 7 van de verordening gasleveringszekerheid)</i> Lidstaten zijn verplicht om alle relevante risicofactoren voor de gasleveringssituatie in kaart te brengen in een risico-evaluatie.
	2. <i>Preventief actieplan (artikel 8 en 9 van de verordening gasleveringszekerheid)</i> Lidstaten zijn verplicht een preventief actieplan op te stellen op basis van de risico-evaluatie.
	3. <i>Opstellen noodplan (artikel 8 en 10 van de verordening gasleveringszekerheid)</i> Lidstaten zijn verplicht om een noodplan op te stellen dat maatregelen bevat om de effecten van een verstoring van de gaslevering weg te nemen of te beperken.
	4. <i>Infrastructuurnorm (artikel 5 van de verordening gasleveringszekerheid)</i> Lidstaten zijn verplicht om voorzieningen te treffen om aan de infrastructuurnorm te voldoen.
	5. <i>Gasleveringsnorm (artikel 6 van de verordening gasleveringszekerheid)</i> Lidstaten zijn verplicht om voorzieningen te treffen om aan de gasleveringsnorm te voldoen.
	6. <i>Verplicht voldoen (artikelen 6bis tot en met 6 quinquies van de verordening gasleveringszekerheid)</i> T/m 2025 moeten lidstaten maatregelen treffen om te voldoen aan de o.b.v. deze verordening opgelegde vuldoelstellingen.
Bestrijding gascrisis	1. <i>Afkondigen niveau van gascrisis (artikel 11, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid)</i> Lidstaten kondigen niveau van gascrisis af met toepassing van de in artikel 11, eerste lid, onderdelen a tot en met c, van de verordening gasleveringszekerheid genoemde voorwaarden.
	2. <i>Uitvoeren noodplan (artikel 11, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid)</i> Lidstaten zijn verplicht hun noodplan toe te passen als zij een niveau van gascrisis afkondigen.
	3. <i>Tijdelijke maatregelen te nemen om het niet-essentiële gasverbruik van beschermde afnemers te reduceren (artikel 11, lid 7bis, van de verordening gasleveringszekerheid)</i> Lidstaat kan in uitzonderlijke omstandigheden tijdelijke maatregelen nemen om het niet-essentiële gasverbruik van beschermde afnemers te reduceren.
	4. <i>Toezicht noodsituatie (artikel 11, achtste en negende lid, van de verordening gasleveringszekerheid)</i> De Europese Commissie houdt toezicht op de afkondiging op het derde (hoogste) niveau van gascrisis.
	5. <i>EU noodsituatie (artikel 12 van de verordening gasleveringszekerheid)</i> De Europese Commissie kan een noodsituatie op regionaal of EU niveau uitroepen
	6. <i>Solidariteitsmechanisme (artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid)</i> Een lidstaat kan een andere lidstaat verzoeken om toepassing van een solidariteitsmaatregel. Aangezochte lidstaat is in beginsel verplicht hieraan te voldoen.
	7. <i>Gegevensuitwisseling (artikel 14 van de verordening gasleveringszekerheid)</i> Lidstaten zijn verplicht om gegevens uit te wisselen wanneer de Europese Commissie van mening is dat er een risico bestaat dat een lidstaat een niveau van gascrisis zal afkondigen.

³⁶ Artikel 12, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

a. Preventieve maatregelen

De verordening kent zes belangrijke eisen waaraan de lidstaten moeten voldoen om te verzekeren dat hun gassysteem zodanig weerbaar is dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat een geïdentificeerd risico voor de gasleveringszekerheid kan leiden tot een niveau van gascrisis.

In de eerste plaats zijn lidstaten verplicht om alle relevante risicofactoren in kaart te brengen waardoor risico's voor de gasleveringszekerheid kunnen ontstaan (*risico-evaluatie*). Dit moeten lidstaten zowel op nationaal niveau doen als op het niveau van de op grond van de verordening in het leven geroepen risicogroep(en) binnen de Europese Unie waartoe zij behoren³⁷.

Op basis van deze risico-evaluaties moeten lidstaten vervolgens een *preventief actieplan* opstellen. Dit plan moet de maatregelen bevatten die nodig zijn om de geïdentificeerde risico's weg te nemen of te beperken³⁸. Met deze maatregelen moet worden verzekerd dat het gassysteem zodanig weerbaar is dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat een geïdentificeerd risico voor de gasleveringszekerheid kan leiden tot een niveau van gascrisis. De Europese Commissie beoordeelt het preventief actieplan van een lidstaat en kan de lidstaat verzoeken dit te wijzigen³⁹.

Ook zijn lidstaten verplicht om, met inachtneming van de uitgevoerde risicoanalyse, een *noodplan* op te stellen dat een handvat biedt om (dreigende) ernstige verslechtingen van de gasleveringssituatie op te vangen, zodat het gassysteem technisch gezien blijft functioneren en er voldoende gas beschikbaar blijft voor beschermde afnemers. Een noodplan bevat:

- een beschrijving van het proces dat wordt doorlopen bij een gascrisis;
- een omschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen die betrokken zijn in dit proces waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende niveaus van gascrisis;
- een beschrijving van de maatregelen die kunnen worden getroffen ter bestrijding van ieder – in ernst oplopend – niveau van gascrisis.

De eerste twee niveaus van gascrisis daarbij mogen uitsluitend worden bestreden met behulp van marktgebaseerde maatregelen. Dit zijn - kort samengevat - maatregelen waarbij de markt aan zet is. Voor het bestrijden van een noodsituatie mag een lidstaat gebruik maken van niet-marktgebaseerde maatregelen⁴⁰. Wat niet-marktgebaseerde maatregelen zijn, wordt door de verordening gasleveringszekerheid niet gedefinieerd, wel is een indicatieve opsomming opgenomen in een bijlage bij de verordening⁴¹. Dit zijn - kort samengevat - maatregelen waarbij de overheid aan zet is. Hier kan steeds een onderscheid worden gemaakt tussen vrijwillige en verplichte maatregelen⁴².

Lidstaten zijn voorts verplicht om voorzieningen te treffen om in verschillende door de verordening geïdentificeerde gevallen de leveringszekerheid, al dan niet voor een beperkte groep afnemers, binnen de lidstaat te waarborgen. Ook deze verplichtingen zijn erop gericht om de weerbaarheid van het gassysteem van de lidstaat te vergroten om zo te voorkomen dat een lidstaat bij deze extreme omstandigheden in een crisissituatie terecht komt. Het gaat daarbij om de volgende verplichtingen:

- *Infrastructuurnorm*⁴³

Lidstaten worden in dit kader verplicht om de noodzakelijke maatregelen te nemen opdat, in het geval van verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur, de technische capaciteit van de resterende infrastructuur in staat is om te voldoen aan de totale gasvraag van het berekende gebied gedurende een dag van uitzonderlijk hoge gasvraag die met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar voorkomt. Hierbij wordt rekening gehouden met de gasverbruikontwikkelingen, de langetermijneffecten van de energie-efficiëntiemaatregelen en de benuttingsgraad van de bestaande infrastructuur. Met

³⁷ Artikel 7, tweede en derde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

³⁸ Artikel 8, zevende tot en met negende lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

³⁹ Artikelen 10, eerste lid, en 11, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁴⁰ Artikel 11, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁴¹ Bijlage VIII van de verordening gasleveringszekerheid.

⁴² Artikel 8, zevende tot en met negende lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁴³ Artikel 5 van de verordening gasleveringszekerheid.

voldoende technische capaciteit wordt bedoeld hoeveel gas er technisch in het transmissiesysteem kan worden ingevoerd. Dit kan door een importpijpleiding zijn, maar bijvoorbeeld ook door een LNG-terminal of een gasopslaginstallatie.

- Gasleveringsnorm⁴⁴

Lidstaten dienen de door haar aangewezen aardgasbedrijven te verplichten om maatregelen te nemen om in drie in de verordening genoemde gevallen de gaslevering aan de beschermde afnemers van de lidstaat te waarborgen. Dit betreft:

- a. extreme temperatuur gedurende een piekperiode van zeven dagen die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar;
- b. een periode van 30 dagen met een uitzonderlijk hoge gasvraag die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar; en
- c. een periode van 30 dagen in het geval van verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden.

Het preventief actieplan moet een beschrijving bevatten van de wijze waarop de lidstaat invulling geeft aan deze normen⁴⁵.

Tot slot voorziet de verordening gasleveringszekerheid tijdelijk, tot en met 31 december 2025⁴⁶, in bepalingen waarmee wordt beoogd te realiseren dat Europese ondergrondse gasopslagen tijdig en voldoende gevuld worden. De verordening schrijft lidstaten in de eerste plaats een vuldoelstelling voor⁴⁷. Daarbij bevat de verordening een indicatieve opsomming van het soort maatregelen dat lidstaten kunnen treffen ter verwezenlijking van deze vuldoelstellingen⁴⁸, een regeling voor lidstaten die niet over ondergrondse opslaginstallaties beschikken⁴⁹, een lastenverdelingsmechanisme⁵⁰ en bepalingen over monitoring en handhaving⁵¹.

b. Bestrijding van gascrisis

Er is (in de betekenis van de verordening gasleveringszekerheid) sprake van een gascrisis wanneer zich een aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie voordoet of een voldoende concrete en ernstige dreiging daarvan. Het is hierbij van belang om te benadrukken dat niet iedere verstoring in de gasleveringssituatie leidt tot een aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie. Er treden geregeld verstoringen in het gassysteem op, variërend van extreme weersomstandigheden en tijdelijke uitval van gasinfrastructuur (zoals bijvoorbeeld opslag- en LNG-installaties en transport- en distributieleidingen) tot vermindering van levering uit bepaalde bronnen. De meeste van deze verstoringen worden binnen het gassysteem opgevangen. Er is pas sprake van een gascrisis wanneer zich een aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie voordoet of een voldoende concrete en ernstige dreiging daarvan waardoor er fysieke tekorten aan capaciteit en/of volume kunnen ontstaan⁵². De verordening onderscheidt daarbij, zoals weergegeven in figuur 5, drie in ernst oplopende niveaus van gascrisis.

De verordening bevat zes maatregelen ter bestrijding van gascrisis. In de eerste plaats kan de bevoegde instantie van een lidstaat een niveau van gascrisis afkondigen als er voldaan is aan de voor het betreffende niveau van gascrisis gestelde voorwaarden (artikel 11, eerste lid, onderdelen a tot en met c van de verordening gasleveringszekerheid, zie figuur 5). Een lidstaat is vervolgens verplicht om zijn noodplan toe te passen. De verordening bepaalt voorts dat lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden kunnen besluiten om tijdelijke maatregelen te nemen om het niet-essentiële gasverbruik van beschermde afnemers te reduceren⁵³. Dit kan volgens de verordening

⁴⁴ Artikel 6 van de verordening gasleveringszekerheid.

⁴⁵ Artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁴⁶ Artikel 22 van de verordening gasleveringszekerheid.

⁴⁷ Artikel 6 bis van de verordening gasleveringszekerheid.

⁴⁸ Artikel 6 ter van de verordening gasleveringszekerheid.

⁴⁹ Artikel 6 quater, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁵⁰ Artikel 6 quater, tweede lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁵¹ Artikel 6 quinquies van de verordening gasleveringszekerheid.

⁵² Zie hieromtrent ook Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 441, p. 9 e.v. (Bijlage toelichting op het BH-G).

⁵³ Tot en met 31 december 2024 is in deze mogelijkheid voorzien in een tijdelijke EU noodmaatregel (artikel 24 van de verordening gassolidariteit). Vanaf 1 januari 2025 is dit opgenomen in artikel 11, lid 7bis, van de verordening gasleveringszekerheid.

met name wanneer de lidstaat een niveau van gascrisis heeft afgekondigd (vroegtijdige waarschuwing, alarm of noodsituatie) of wanneer de Europese Commissie, zoals hierna wordt toegelicht, een noodsituatie op regionaal of Unieniveau heeft afgekondigd. Wat niet-essentieel verbruik is, wordt door de verordening niet gedefinieerd. De beoordeling van de voorwaarden voor het bepalen van dergelijke niet-essentiële gasverbruik wordt door de verordening aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat gelaten⁵⁴. Wel moet daarbij wordt rekening gehouden met de volgende elementen:

- de gevolgen van een verstoring op leveringsketens die van zeer groot maatschappelijk belang zijn;
- de mogelijke negatieve gevolgen in andere lidstaten, in het bijzonder op leveringsketens van downstreamsectoren die van zeer groot maatschappelijk belang zijn;
- de mogelijk langdurige schade aan industriële installaties; en
- de mogelijkheden om het verbruik te verminderen en producten in de Unie te vervangen.

Ook bepaalt de verordening dat de maatregelen die lidstaten treffen om het niet-essentiële gasverbruik van beschermde afnemers te beperken, moeten vermijden dat hierdoor het niet-essentiële gasverbruik van zogenaamde kwetsbare afnemers wordt beperkt. De invulling van het begrip kwetsbare afnemers wordt in het artikelsgewijze deel van deze toelichting nader toegelicht.

De verordening voorziet voorts in toezicht door de Europese Commissie op de afkondiging van het derde en hoogste niveau van gascrisis en de maatregelen die door de lidstaten getroffen worden ter bestrijding daarvan⁵⁵. In dit kader ziet de Europese Commissie er op toe dat de lidstaten geen maatregelen treffen die de gasstroom binnen de interne markt (en met name de gasstroom naar de getroffen markten) op enig moment onnodig beperken, geen maatregelen treffen die de gasleveringssituatie in een andere lidstaat ernstig in gevaar kunnen brengen en ervoor zorgen dat grensoverschrijdende toegang tot infrastructuur gehandhaafd blijft, voor zover dat technisch en uit veiligheidsoogpunt mogelijk is, overeenkomstig het noodplan⁵⁶.

Ten vijfde voorziet de verordening gasleveringszekerheid in de mogelijkheid van het afkondigen van een noodsituatie op regionaal of Europese Unie niveau door de Europese Commissie. Afkondiging van een noodsituatie op regionaal of Europese Unie niveau kan plaatsvinden op verzoek van ten minste twee bevoegde instanties die een noodsituatie hebben afgekondigd als de redenen voor de afgekondigde noodsituaties met elkaar verband houden. Bij een noodsituatie op regionaal of Europese Unie niveau coördineert de Europese Commissie de maatregelen van de bevoegde instanties van de lidstaten. De Europese Commissie zorgt met name voor uitwisseling van informatie, consistentie en effectiviteit van de maatregelen die op lidstaat- en op regionaal niveau worden genomen ten aanzien van het Unieniveau en coördinatie van de maatregelen ten aanzien van derde landen. De Europese Commissie maakt daarbij gebruik van de informatie van de op grond van de verordening gasleveringszekerheid ingestelde Groep coördinatie gas (GCG)⁵⁷ en raadpleegt deze groep. Ook kan de Europese Commissie ervoor kiezen om een crisismanagementgroep bijeenbrengen bestaande uit door lidstaten in hun noodplan aangewezen crisismanagers van de lidstaten die betrokken zijn bij de noodsituatie.

In de zesde plaats voorziet de verordening in een solidariteitsmechanisme op grond waarvan een lidstaat kan verzoeken om toepassing van een solidariteitsmaatregel. Dit kan zowel leiden tot een verplichting om op grond van dit solidariteitsmechanisme gas te leveren aan een buurland, als het recht om op grond van dit mechanisme gas geleverd te krijgen door een buurland. In artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) is het energiesolidariteitsbeginsel neergelegd, hetgeen bepaalt dat lidstaten onderling solidair met elkaar moeten zijn op het gebied van energie.⁵⁸ Het beginsel van energiesolidariteit tussen lidstaten geldt

⁵⁴ Artikel 24 van de verordening gassolidariteit en vanaf 1 januari 2025 artikel 11, lid 7 bis, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁵⁵ Artikel 11, achtste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁵⁶ Artikel 11, zesde lid, en artikel 12, vijfde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁵⁷ De Groep coördinatie gas (GCG) is opgericht om de coördinatie van maatregelen betreffende de gasleveringszekerheid te bevorderen. De GCG bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, met name vertegenwoordigers van hun bevoegde instanties, alsmede van het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (Acer), ENTSOG en representatieve organen van de betrokken bedrijfssector en van de betrokken afnemers.

⁵⁸ Zaak C-848/19 P, *Bondrepubliek Duitsland t. Republiek Polen*, ECLI:EU:C:2021:598, r.o. 49.

ook ten tijde van een gasleveringszekerheids crisis. Aan dit beginsel is door de Europese wetgevers verder uitwerking gegeven in de verordening gasleveringszekerheid middels een solidariteitsmechanisme. Het solidariteitsmechanisme is bedoeld om extreme situaties op te vangen waarbij de levering aan door solidariteit beschermde afnemers in het gedrang is in een rechtstreeks of via een derde land verbonden lidstaat. Het solidariteitsmechanisme zorgt er in die gevallen voor dat de effecten van een ernstig gastekort gelijk over de Europese Unie worden verspreid en beperkt daarmee de algemene gevolgen van een ernstig tekort aan gas.

Het solidariteitsmechanisme houdt in dat een lidstaat een andere lidstaat waarmee zijn gasnetwerk rechtstreeks of via een derde land verbonden is, mag verzoeken om hem gas te leveren als hij niet in staat is een tekort in de gaslevering aan zijn door solidariteit beschermde afnemers te dekken, dit nadat hij alle maatregelen uit zijn noodplan ter bestrijding van een noodsituatie heeft benut tot en met het afschakelen van niet door solidariteit beschermde afnemers⁵⁹. Door solidariteit beschermde afnemers zijn volgens de verordening gasleveringszekerheid in ieder geval huishoudelijke afnemers. Daarnaast kunnen lidstaten ervoor kiezen om ook in deze categorie uit te breiden met essentiële sociale diensten (onderwijs- en overheidsdiensten uitgezonderd) en stadsverwarming voor zover zij huishoudelijke afnemers en essentiële sociale diensten (wederom: onderwijs- en overheidsdiensten uitgezonderd) van verwarming voorziet. Wanneer een lidstaat de solidariteitsbepalingen in de verordening gasleveringszekerheid inroept en om solidariteit verzoekt, dan mag het gas dat aldus wordt verkregen uitsluitend worden gebruikt voor de levering aan door solidariteit beschermde afnemers. De lidstaat aan wie het verzoek gericht is, is verplicht de verzoekende lidstaat een aanbod te doen voor zover dat mogelijk is zonder onveilige situaties te scheppen. Dit betekent dat deze lidstaat de noodzakelijke maatregelen moet treffen om aan dit verzoek te voldoen, waaronder indien noodzakelijk het beperken of stopzetten van de gaslevering aan niet door solidariteit beschermde afnemers op zijn grondgebied⁶⁰. De verordening gasleveringszekerheid bevat ook bepalingen inzake het vrijwillig door lidstaten leveren van solidariteit (gas) aan indirect verbonden lidstaten met behulp van op de markt gebaseerde maatregelen⁶¹.

Tot slot voorziet de verordening gasleveringszekerheid in *verplichtingen tot gegevensuitwisseling* wanneer de Europese Commissie van mening is dat er een risico bestaat dat een lidstaat een niveau van gascrisis zal afkondigen⁶².

2.2.2 Uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid in Nederland tot dusver

Nederland geeft op dit moment reeds (deels) uitvoering aan de verordening gasleveringszekerheid. Hiertoe wordt in de eerste plaats op grond van artikel 5.7, tweede lid, van de Energiewet (voorheen artikel 52ab, eerste lid, van de Gaswet) de Minister van Klimaat en Groene Groei in de ministeriële regeling op grond van artikel 5.7, tweede lid, van de Energiewet aangewezen als bevoegde instantie die verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de verordening en het treffen van de daaruit volgende maatregelen. De minister heeft daarbij op grond van artikel 3.62 van de Energiewet (voorheen artikel 10a, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet) de mogelijkheid om de uitvoering van bepaalde werkzaamheden die kunnen volgen uit de verordening gasleveringszekerheid op te dragen aan de transmissiesysteembeheerder voor gas (GTS). De ACM is in artikel 5.17, eerste lid, en de artikelen 5.19 tot en met 5.21 van de Energiewet (voorheen artikelen 1a, 1b, 60ac en 60ad van de Gaswet) belast met toezicht op de naleving en handhaving op het bepaalde bij of krachtens de verordening gasleveringszekerheid.

a. Preventieve maatregelen

Op grond van artikel 5.7, tweede lid, van de Energiewet stelt de minister, met behulp van GTS, ter uitvoering van artikel 7 van de verordening gasleveringszekerheid in ieder geval iedere vier jaar, en vaker indien hiertoe aanleiding is, een *risico-evaluatie* op. Op basis van deze risico-evaluatie stelt de minister vervolgens, met behulp van GTS en na overleg met de aardgasbedrijven, de betrokken organisaties die de belangen vertegenwoordigen van de huishoudelijke afnemers en grootverbruikers en de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit, ter uitvoering van artikel 8,

⁵⁹ Artikel 13, tweede lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁶⁰ Artikel 13, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁶¹ Artikel 13 bis van de verordening gasleveringszekerheid.

⁶² Artikel 14 van de verordening gasleveringszekerheid.

eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid een preventief actieplan en een noodplan op. De nationale risico-evaluatie, het Nederlands Preventief actieplan en het Nederlands noodplan (het BH-G) zijn door de minister in 2023 opnieuw vastgesteld⁶³.

Op grond van artikel 5.7, tweede lid, van de Energiewet (voorheen artikel 52ab, tweede lid, van de Gaswet) is de minister belast met de uitvoering van de infrastructuurnorm (zie voor toelichting van deze norm paragraaf 2.2.1). Zoals hiervoor aangegeven is de minister voorts bevoegd om de transmissiesysteembeheerder op te dragen om werkzaamheden te verrichten ter uitvoering van de verordening. Van deze bevoegdheid maakt de minister gebruik ten behoeve van de uitvoering van de infrastructuurnorm. Dit omvat ook werkzaamheden in het kader van het periodiek opstellen van het Nederlands Preventief Actieplan, waaronder de berekening van de infrastructuurnorm. Zie hieromtrent hoofdstuk 3 van het Nederlands Preventief Actieplan.

De verantwoordelijkheid voor de invulling van de uitvoering van de gasleveringsnorm (zie voor toelichting van deze norm paragraaf 2.2.1) is door Nederland in en op grond van de artikelen 2.18 en 3.64 van de Energiewet (voorheen artikel 44, eerste lid, en artikel 10a, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet) belegd bij vergunninghouders (leveranciers van aangeslotenen met een kleine aansluiting ofwel kleinverbruikers) waar het gaat om de basislevering en de transmissiesysteembeheerder voor gas waar het gaat om pieklevering bij extreme koude. De wijze waarop hier invulling aan gegeven wordt, is thans beschreven in hoofdstuk 4 van het Nederlands Preventief Actieplan.

Aan de tijdelijke verplichte vuldoelstelling die op grond van de verordening gasleveringszekerheid aan Nederland is opgelegd is door Nederland in het opslagjaar 2022/2023 invulling gegeven door de markt waar nodig te stimuleren om opslagcapaciteit te vullen en Energie Beheer Nederland B.V. (hierna: EBN) instemming te verlenen op grond van artikel 82, vierde lid, van de Mijnbouwwet, om opslagcapaciteit te vullen voor zover marktpartijen dit niet doen⁶⁴. In de opslagjaren 2023/2024 en 2024/2025 functioneerde de gas(opslag)markt beter en is volstaan met een instemming voor EBN om gasopslagcapaciteit te vullen voor zover marktpartijen dat niet doen⁶⁵.

b. Bestrijding gascrisis

Indien zich een gascrisis voordoet voorziet het BH-G voor ieder afzonderlijk niveau van gascrisis in een set maatregelen ter bestrijding daarvan. Het BH-G voorziet daarbij, in lijn met de verordening gasleveringszekerheid, in bestrijding van de eerste twee niveaus van gascrisis (vroegtijdige waarschuwing en alarm) met behulp van marktgebaseerde maatregelen waarvoor marktpartijen aan de lat staan. Voor de bestrijding van het eerste niveau van gascrisis voorziet het BH-G daarbij met name in een informatieverplichting voor aardgasbedrijven⁶⁶. Voor de bestrijding van het tweede niveau van gascrisis voorziet het BH-G in maatregelen die hoofdzakelijk bedoeld zijn om de balans op het gastransportnet bij een relatief kortdurende (enkele uren/dagen) verstoring van het aanbod of aanzienlijke toename van de vraag te herstellen⁶⁷. De verantwoordelijkheid voor het treffen van deze marktgebaseerde maatregelen ligt bij marktpartijen, waaronder de beheerder van het transmissiesysteem voor gas (GTS). Zij kunnen zelf beslissen om deze maatregelen te nemen en kunnen deze maatregelen ook zelf uitvoeren. GTS beschikt hiertoe op grond van de Energiewet en de Transportcode gas LNB over de noodzakelijk bevoegdheden⁶⁸.

⁶³ Bijlagen bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

⁶⁴ Zie hieromtrent onder meer Kamerstukken II, 29023, nr. 302, p. 6-8.

⁶⁵ Zie hieromtrent onder meer Kamerstukken II, 29023, nr. 449, p. 6 en Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

⁶⁶ § 2.3 van het Bescherm- en Herstelplan gas (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494).

⁶⁷ § 2.4 van het Bescherm- en Herstelplan gas (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494).

⁶⁸ Zie hieromtrent o.a. afdeling 3.3 van de Energiewet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving en de door ACM vastgestelde Transportcode Gas LNB.

Figuur 7: maatregelen ter bestrijding van de eerste twee niveaus van gascrisis

Niveau gascrisis	Maatregel	Beschrijving
Geen: normale bedrijfsvoering GTS	TC ⁶⁹ .1	Inzet van eigen of gecontracteerde middelen van GTS
	TC.2	Vrijblijvend verzoek aan Neighbouring Network Operators (NNO's) om vrijwillig extra gas te leveren of minder gas uit Nederland af te nemen
	TC.3	Vrijblijvend verzoek aan programmaverantwoordelijken om vrijwillig meer gas in te voeden
	TC.4	Instructies betreffende installaties voor de opslag van gas of LNG en op binnenlandse entrypuncten van het landelijk gastransportnet
Vroegtijdige waarschuwing	TC.1-4	GTS is opgeschaald en kan binnen haar wettelijke taken voor de landelijke gasvoorziening marktgebaseerde maatregelen in gang zetten als omschreven onder TC.1-4
	A ⁷⁰ .1	Gasbedrijven verstrekken verplicht informatie aan minister
	A.2	Eerste oproep tot vermindering energieverbruik door minister
Alarm	TC.1-4	GTS is opgeschaald en zet binnen haar wettelijke taken voor de landelijke gasvoorziening marktgebaseerde maatregelen in gang als omschreven onder TC.1-4
	B ⁷¹ .1	Extra oproep tot vermindering energieverbruik door minister

In het BH-G zijn voorts in de zogenaamde maatregelenladder niet-marktgebaseerde maatregelen opgenomen die door de minister moeten kunnen worden getroffen ter bestrijding van het derde en hoogste niveau van gascrisis (noodsituatie)⁷².

⁶⁹ TC staat voor Transportcode. Dit zijn de marktgebaseerde maatregelen die de transmissiesysteembeheerder (GTS) tot haar beschikking heeft op grond van de Transportcode Gas LNB, zie p. 21 van het Bescherm- en Herstelplan gas (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494).

⁷⁰ Het eerste door de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden niveau van gascrisis wordt aangeduid met de letter A, zie p. 25 van het Bescherm en Herstelplan Gas 2023 (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494).

⁷¹ Het tweede door de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden niveau van gascrisis, aangeduid met de letter B, zie p. 29 van het Bescherm en Herstelplan Gas 2023 (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494).

⁷² Paragraaf 2.5 van het Bescherm en Herstelplan Gas 2023 (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494).

Figuur 8 Maatregelenladder noodsituatie uit het Bescherm- en Herstelplan gas

Maatregelenladder		
Maatregel	Beschrijving	Gericht op type afnemer
C ⁷³ .1	Noodoproep vermindering energieverbruik	Alle afnemers
C.2	Verzoek aan buurlanden om minder gas af te nemen (overheid tot overheid)	Niet-Beschermde afnemers
C.3	Europese Commissie verzoeken om regionale noodsituatie uit te roepen	Niet-beschermde afnemers
C.4	Besparingstender	Niet-beschermde afnemers
C.5	Niet-beschermde afnemers (administratief) afschakelen	Niet-beschermde afnemers
C.6	Niet door solidariteit beschermde afnemers (administratief) afschakelen	Niet door solidariteit beschermde afnemers
C.7	Inroepen onderlinge solidariteit tussen lidstaten	Niet door solidariteit beschermde buitenlandse afnemers
C.8	Door solidariteit beschermde afnemers (administratief) afschakelen	Door solidariteit beschermde afnemers
C.9	Een deel van het hoofd- of regionaal gasnet inclusief export technisch afsluiten	Door solidariteit beschermde afnemers

Deze maatregelenladder dicteert de volgorde waarin de genoemde maatregelen moeten worden overwogen, van de eerste tot de laatste maatregel. Niet iedere maatregel zal echter geschikt zijn ter bestrijding van een concrete noodsituatie. Dit kan onder meer komen door de aard van de gascrisis (capaciteitstekort of volumetekort) of de urgentie van de gascrisis. Welke crisismaatregelen ingezet worden, hangt mede af van aspecten zoals de aard van het gastekort, het type gas (hoogcalorisch of laagcalorisch gas), de omvang en de duur.

De eerste maatregelen gericht op vraagreductie op de ladder zijn daarbij vrijwillig van aard (C.1 noodoproep vermindering energieverbruik, C.2 verzoek aan buurlanden om minder gas af te nemen en C.4 besparingstender). Voor het treffen van het grootste deel van deze vrijwillige maatregelen is geen wettelijke grondslag nodig. De besparingstender vormt hier een uitzondering op. Voor een dergelijke subsidieregeling kan gebruik worden gemaakt van de grondslag die de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies biedt. Voor deze maatregel is dus geen nieuwe of aanvullende wettelijke grondslag nodig.

Wanneer deze vrijwillige niet-marktgebaseerde maatregelen niet toereikend zijn, moeten er maatregelen met een verplichtend karakter getroffen worden. Het gaat daarbij om maatregelen die achtereenvolgens strekken tot het verplicht administratief afschakelen van niet-beschermde afnemers, beschermde afnemers en door solidariteit beschermde afnemers en het technisch afschakelen van (delen van) het distributiesystemen voor gas. Het treffen van dit type maatregelen vergt een specifieke wettelijke grondslag.

Van de mogelijkheid die thans de tijdelijke EU-noodmaatregel en, vanaf 1 januari 2025, de verordening gasleveringszekerheid biedt om het niet-essentiële gasverbruik van beschermde afnemers te beperken, heeft Nederland tot op heden geen gebruik gemaakt. Wel heeft de minister overheidsinstanties tijdens de energiecrisis in 2022 opgeroepen hun niet essentieel gasverbruik te beperken door de temperatuur in overheidsgebouwen te verlagen. Ook werd met de campagne 'Zet ook de knop om', een beroep gedaan op huishoudens, bedrijven en organisaties om hun gasverbruik te minderen⁷⁴.

⁷³ Het derde door de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden niveau van gascrisis, aangeduid met de letter C, zie p. 32 van het Bescherm en Herstelplan Gas 2023 (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494).

⁷⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 29023, nr. 312.

Reguliere wet- en regelgeving biedt op dit moment geen grondslag om uitvoering te geven aan verschillende maatregelen uit het BH-G die verplichtingen inhouden (dit zijn de maatregelen strekkend tot verplicht afschakelen, ook wel maatregel C.5, C.6, C.8 en C.9 uit het BH-G). Indien noodzakelijk, dient voor toepassing van deze maatregelen thans gebruik te worden gemaakt van de bevoegdheden die het staatsnoodrecht biedt, in het bijzonder de Distributiewet en de Vorderingswet. Dit geldt ook voor het treffen maatregelen om toepassing te geven aan het *solidariteitsmechanisme* (maatregel C.7).

Aan de *verplichting om gegevens uit te wisselen* wordt door Nederland invulling gegeven met behulp van de gegevens die op grond van artikelen 5.22 tot en met 5.26 van de Energiewet (voorheen artikelen 1h en 52a van de Gaswet) moeten worden verstrekt en kunnen worden gebruikt.

2.3 Aandachtspunten bij de uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid

Bij de uitwerking van verschillende maatregelen die voortvloeien uit de verordening gasleveringszekerheid is geconstateerd dat de Nederlandse wet- en regelgeving nog niet op alle punten toereikend is om volledig uitvoering te kunnen geven aan de verplichtingen op grond van deze verordening. In dit kader zijn verschillende aandachtspunten gesignaleerd die langs drie hoofdonderwerpen kunnen worden gegroepeerd:

1. afbakening afnemersgroepen (t.b.v. preventieve maatregelen en bestrijdingsmaatregelen);
2. gasleveringsnorm (preventieve maatregel); en
3. bevoegdheden voor het treffen van maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie.

De bepalingen in de verordening gasleveringszekerheid die beogen te realiseren dat Europese ondergrondse gasopslagen voldoende worden gevuld (verplichte vuldoelstellingen) zijn voorsnog tijdelijk van aard. Omdat dit wetsvoorstel naar verwachting voor het vullen van gasopslagen geen effect zal sorteren voor het einde van de werkingsduur van de betreffende bepalingen in de verordening gasleveringszekerheid en het overheidsbeleid er de afgelopen jaren op gericht is geweest om voor wat betreft het vullen van gasopslagen verder te gaan dan waartoe Nederland op grond van de verordening verplicht is, wordt op de aandachtspunten bij maatregelen voor het vullen van gasopslagen ingegaan in paragraaf 2.5.2 van deze toelichting. Deze paragraaf gaat specifiek over nationaal beleid met betrekking tot gasopslag.

2.3.1 Afbakening afnemersgroepen

De eerste hoofdgroep knelpunten en aandachtspunten betreft de afbakening van afnemersgroepen. Lidstaten moeten afnemers van gas ten behoeve van uitvoering van verschillende maatregelen uit de verordening gasleveringszekerheid onderverdelen in verschillende afnemersgroepen, te weten:

- niet-beschermde afnemers;
- beschermde afnemers⁷⁵
- door solidariteit beschermde afnemers⁷⁶; en
- cruciale gasgestookte energiecentrales⁷⁷.

De begripsbepalingen leggen daarbij criteria aan die geënt zijn op maatschappelijke relevantie. Ze brengen een prioritering aan onder afnemers die tot doel heeft om (door solidariteit) beschermde afnemers een verhoogde mate van leveringszekerheid te bieden tijdens extreem koude periodes, een verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur en noodsituaties. Deze onderverdeling is daarmee van belang voor het opstellen van de risico-evaluatie, het preventief actieplan en het noodplan, het uitvoeren van de gasleveringsnorm en het toepassen van het solidariteitsmechanisme. De definities van deze begrippen veronderstellen dat de lidstaat beschikt over informatie over de aard van de afnemer (huishoudelijk of zakelijk) en voor zakelijke afnemers: het type activiteit dat de afnemer verricht.

⁷⁵ Artikel 2, vijfde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁷⁶ Artikel 2, zesde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁷⁷ Artikel 11, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

Aanvullend is het nodig om een nadere onderverdeling binnen deze afnemersgroepen te maken om bij toepassing van het noodplan (BH-G) ter bestrijding van een noodsituatie een gefaseerde verplichte afschakeling van een afnemersgroep mogelijk te maken. Dit om te waarborgen dat een afschakelmaatregel niet verder gaat dan noodzakelijk is om de vraag in overeenstemming te brengen met het resterende beschikbare aanbod en daarbij zoveel mogelijk rekening te houden met de economische en maatschappelijke relevantie van verschillende sectoren.

Nederlandse leveranciers en systeembeheerders beschikken op dit moment niet over de informatie die de minister nodig heeft om deze groepen af te bakenen in lijn met de bepalingen van de verordening gasleveringszekerheid. In de huidige nationale wet- en regelgeving worden namelijk alleen de begrippen eindafnemers met een kleine aansluiting (kleinverbruikers)⁷⁸, eindafnemer met een grote aansluiting (grootverbruikers)⁷⁹ en huishoudelijke eindafnemers⁸⁰ onderscheiden. Er bestaat slechts een plicht om te registreren welke eindafnemers kleinverbruikers zijn en wat de omvang van de aansluiting van een eindafnemer is. Ook dienen leveranciers vanaf het moment dat de Energiewet in werking is getreden te registreren of een eindafnemer een micro-onderneming is⁸¹.

Om toch zo goed mogelijk toepassing te geven aan de onderverdeling van de verordening gasleveringszekerheid is ten behoeve van het opstellen van de risico-evaluatie⁸², het Nederlands Preventief Actieplan⁸³ en het BH-G⁸⁴ en het uitvoeren van de gasleveringsnorm tot dusver gebruik gemaakt van de begrippen klein- en grootverbruikers en de omvang van aansluitingen. De omvang van de aansluiting sluit echter niet aan bij de door de verordening gasleveringszekerheid gehanteerde systematiek, die uitgaat van de aard van de afnemer en het type activiteit dat de afnemer verricht. Hierdoor omvatten de groepen beschermde afnemers en door solidariteit beschermde afnemers op dit moment afnemers die op grond van de definitiebepalingen van de verordening gasleveringszekerheid niet als (door solidariteit) beschermde afnemers mogen worden aangemerkt. Dit heeft tot gevolg dat op dit moment niet op juiste wijze uitvoering kan worden gegeven aan de gasleveringsnorm⁸⁵, het solidariteitsmechanisme⁸⁶, de verplichting om gegevens te verstrekken⁸⁷ en de verplichting tot het opstellen van de risico-evaluatie⁸⁸, het preventief actieplan⁸⁹ en het noodplan⁹⁰.

Voor het BH-G is voor de identificatie van de economische activiteiten die een afnemer verricht gebruik gemaakt van de Standaard Bedrijfsindeling (hierna: SBI)⁹¹. Dit is een indeling van economische activiteiten van het Centraal Bureau voor de Statistiek uit het handelsregister. Ieder bedrijf dat zich inschrijft in het handelsregister krijgt een of meer SBI-codes toegekend die worden vastgelegd in het handelsregister. SBI-codes worden door bedrijven en overheden voor verschillende doelen gebruikt⁹². Zo worden deze codes door bijvoorbeeld door verzekeringsmaatschappijen gebruikt om te bepalen hoe hoog de premie van een onderneming is. Door overheden bijvoorbeeld om te bepalen of een onderneming BTW in rekening moet brengen of vergunningplichtig is. Ook worden SBI-codes door systeembeheerders gebruikt om bij netcongestie

⁷⁸ Artikel 1.1 van de Energiewet, voorheen kleinverbruiker als bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de Gaswet, artikel 1, onderdeel a, van het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers en artikel 1, onderdeel a, van het Besluit leveringszekerheid Gaswet.

⁷⁹ Artikel 1.1 van de Energiewet, voorheen grootverbruiker als bedoeld in artikel 1.1 van de Begrippencode gas.

⁸⁰ Artikel 1.1 van de Energiewet.

⁸¹ Artikel 2.6, vijfde lid, van de Energiewet.

⁸² Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

⁸³ Paragraaf 4.1 van het Preventive Action Plan 2023 (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494).

⁸⁴ Paragraaf 1.4 van het Bescherm en Herstelplan Gas 2023 (Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494) en Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 418.

⁸⁵ Artikel 6, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

⁸⁶ Artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid.

⁸⁷ Artikel 14 van de verordening gasleveringszekerheid.

⁸⁸ Artikel 7 van de verordening gasleveringszekerheid.

⁸⁹ Artikel 8 en 9 van de verordening gasleveringszekerheid.

⁹⁰ Artikel 8 en 10 van de verordening gasleveringszekerheid.

⁹¹ Bijlage II bij Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 418.

⁹² Zie hieromtrent <https://www.kvk.nl/starten/waarom-de-sbi-code-van-je-bedrijf-belangrijk-is/>.

te prioriteren bij de toekenning van transportcapaciteit voor elektriciteit door de systeembeheerder⁹³.

Ten aanzien van het gebruik van SBI-codes zijn evenwel verschillende knelpunten geconstateerd. Zo kunnen bijvoorbeeld de werkelijke activiteiten van een bedrijf afwijken van de geregistreerde activiteiten en kunnen zich achter één aansluiting meerdere bedrijven met verschillende activiteiten bevinden. In het licht van de gesignaleerde knelpunten is het noodzakelijk om met dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving een afbakening van afnemersgroepen in lijn met de verordening gasleveringszekerheid mogelijk te maken en de onderverdeling binnen afnemersgroepen te verbeteren.

2.3.2 Gasleveringsnorm

De tweede hoofdgroep knelpunten betreft de uitvoering van de gasleveringsnorm. Op dit moment wordt op twee punten niet op een juiste en volledige wijze invulling gegeven aan de gasleveringsnorm. De gasleveringsnorm bevat, zoals in paragraaf 2.2 beschreven, een verplichting voor lidstaten om aardgasbedrijven te verplichten om voorzieningen te treffen om beschermde afnemers in drie situaties van voldoende gas te voorzien:

- a) extreme temperaturen gedurende een zeven dagen durende piekperiode die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar;
- b) een periode van 30 dagen met een uitzonderlijk hoge gasvraag die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar;
- c) een periode van 30 dagen in het geval van verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden.

In de eerste plaats sluit de invulling die Nederland aan het a) onderdeel van de norm geeft niet één op één aan bij de formulering van dit onderdeel van de norm. Nederland gaat namelijk uit van het gebruik van Nederlandse kleinverbruikers (eenieder met een aansluiting op het netwerk met een capaciteit van 40 m³/uur of lager) waar de verordening bepaalt dat hiervoor moet worden uitgegaan van het gebruik van de Nederlandse beschermde afnemers. Het begrip kleinverbruiker is zowel ruimer als enger dan het begrip beschermde afnemer. Hoewel huishoudelijke afnemers in de regel kleinverbruikers (afnemer met een kleine aansluiting) zullen zijn, bevinden zich in de groepen aan te wijzen essentiële sociale diensten, stadsverwarming en MKB, indien van toepassing, zowel kleinverbruikers als grootverbruikers. Andersom zullen er ook kleinverbruikers zijn die op basis van de verordening niet als beschermd mogen worden aangemerkt, hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een filiaal van een bank (een grote onderneming) met een kleine aansluiting. In de tweede plaats geeft Nederland op dit moment slechts beperkt uitvoering aan het b) en c) onderdeel van de gasleveringsnorm.

Naast deze twee punten is een derde aandachtspunt gesignaleerd dat los staat van de eisen die de verordening gasleveringszekerheid stelt. De keuze die in 2004 is gemaakt om de piekleveringstaak⁹⁴ bij extreme koude exclusief bij de transmissiesysteembeheerder voor gas (GTS) te beleggen, is ingegeven door de omstandigheden op de toenmalige gasmarkt. Tussen 2001 tot en met 2004 is een begin gemaakt met de liberalisering van de energiemarkt. In die periode werden de grote energiebedrijven verplicht gesplitst in een leveranciers- en een netbeheer bedrijf. Dientengevolge kende de gasmarkt in 2004 een grote groep nieuwe en relatief onbekende spelers. Destijds was nog niet zeker of leveranciers in staat zouden zijn om zelf voldoende voorzieningen te treffen om de leveringszekerheid in geval van extreme koude te waarborgen en of er voldoende marktprikkels waren om de gaslevering te garanderen in situaties die slechts zelden voorkomen (ordegrootte: één week per 15 jaar).⁹⁵ Daarom is er in 2004 gekozen voor een systeem dat berust op twee pijlers waarbij:

⁹³ Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 12 april 2024, kenmerk ACM/UIT/605893 tot wijziging van de voorwaarden als bedoeld in artikel 31, eerste lid, onder a, juncto artikel 32, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 betreffende de prioriteringsruimte bij transportverzoeken (Staatscourant 2024, 12928).

⁹⁴ Pieklevering is het deel van de feitelijke aflevering van gas in een uur aan kleinverbruikers dat de hoeveelheid die boven gaat zoals die maximaal in een uur aan deze kleinverbruikers zou worden geleverd op een dag met een gemiddelde effectieve etmaal temperatuur in De Bilt van -9°C (graden Celsius) (artikel 1, onderdeel f, van het Besluit leveringszekerheid Gaswet).

⁹⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29303 en 28982, nr. 7.

- de verantwoordelijkheid voor de zogenaamde basislevering werd belegd bij leveranciers aan kleinverbruikers; en
- aan GTS een taak werd opgedragen voor het treffen van voorzieningen die nodig zijn om vergunninghouders in staat te stellen de pieklevering in geval van extreme koude te verzorgen voor alle kleinverbruikers in Nederland⁹⁶.

In dit kader is voorzien in een vergunningsplicht voor leveranciers aan kleinverbruikers⁹⁷. Aan deze vergunningsplicht is de voorwaarde verbonden dat de leverancier beschikt over de benodigde organisatorische, financiële en technische kwaliteiten. Hieruit vloeit voort dat leveranciers in staat moeten zijn om op betrouwbare wijze gas te leveren aan kleinverbruikers. Om aan deze verplichting te voldoen dient een leverancier aan te tonen dat hij contracten voor inkoop en transport van gas heeft afgesloten die overeenkomen met de door hem gegeven verwachting van de afzet⁹⁸. Uit deze inkoop- en transportcontracten moet blijken dat de leverancier in staat zal zijn om bij temperaturen tot -9°C aan de verwachte vraag te kunnen voldoen⁹⁹. Het inkopen van gas voor verwachte levering tot een temperatuur van -9°C behoort daarmee tot de basislevering en dient door de vergunninghouder op de vrije markt plaats te vinden¹⁰⁰. Voor het transport van gas dient de vergunninghouder netgebruiker (ook wel shipper genoemd) te worden bij GTS dan wel een derde partij in te schakelen die al netgebruiker is bij GTS. Daarnaast dient de vergunninghouder overeenkomsten te sluiten met regionale netbeheerders.

De inkoopcontracten voor de extra levering (de pieklevering, dat wil zeggen de levering om te kunnen voldoen aan de verwachte vraag bij -9 tot -17°C), worden door GTS afgesloten, hierbij kan GTS gebruikmaken van veilingen die jaarlijks worden gehouden⁹⁰. De kosten van de pieklevering gaan sinds de inwerkingtreding van de Energiewet mee in de tariefregulering van GTS door de ACM. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheden voor leveranciers aan kleinverbruikers niet duidelijk in wet- en regelgeving vastgelegd zijn, maar in belangrijke mate blijken uit de nota's van toelichting bij het Besluit leveringszekerheid Gaswet¹⁰¹ en het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers¹⁰². Verder is voorzien in een wettelijke taak voor GTS om voorzieningen te treffen om indien noodzakelijk te voorzien in deze pieklevering (artikel 3.64 van de Energiewet)¹⁰³.

De afgelopen 20 jaar hebben de energieleveranciers aangetoond goed in staat te zijn om hun afnemers op betrouwbare wijze te beleveren en de daartoe noodzakelijke voorzieningen te treffen. In het licht van voornoemde uitbreiding van de voorzieningen die ter invulling van de gasleveringsnorm getroffen moeten worden in lijn met de verordening gasleveringszekerheid en de veranderde omstandigheden op de gasmarkt, is het desondanks wenselijk om de rolverdeling tussen GTS en leveranciers van beschermde afnemers te heroverwegen en beter te expliciteren in wet - en regelgeving.

2.3.3 Bevoegdheid tot treffen van maatregelen in een noodsituatie

De derde hoofdgroep gesignaleerde knelpunten en aandachtspunten betreft de bevoegdheid om in een noodsituatie maatregelen te treffen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het treffen van maatregelen zoals voorzien in het BH-G in het geval dat er in Nederland sprake is van een noodsituatie. In de tweede plaats gaat het om maatregelen die noodzakelijk zijn voor de toepassing van het solidariteitsmechanisme. Voor wat betreft toepassen van het solidariteitsmechanisme moet daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen het leveren van

⁹⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28174, nr. 52 (Gewijzigd amendement over het waarborgen van de leveringszekerheid door de beheerder van het landelijke hogedrukgastransportnet) en Nota van Toelichting bij het Besluit leveringszekerheid Gaswet, Staatsblad 2004, 170, § 2.

⁹⁷ Artikel 2.17, eerste lid, van de Energiewet, voorheen artikel 43, eerste lid, van de Gaswet.

⁹⁸ Ministeriële regeling op grond van artikel 2.18, tweede lid, van de Energiewet, voorheen artikel 2, tweede lid, onderdelen a en b, van het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers.

⁹⁹ Ministeriële regeling op grond van artikel 2.18, tweede lid, van de Energiewet, voorheen artikel 3, eerste lid, van het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers, doch zie met name Nota van Toelichting bij het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers, Staatsblad 2003, 234.

¹⁰⁰ Zie §3.1 van de Nota van Toelichting bij het Besluit leveringszekerheid Gaswet, Staatsblad 2004, 170, §3.1.

¹⁰¹ Staatsblad 2004, 170.

¹⁰² Staatsblad 2003, 234.

¹⁰³ Voorheen artikel 10a, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Gaswet en artikel 2 van het Besluit leveringszekerheid Gaswet.

solidariteit op verzoek van een andere lidstaat en het ontvangen van solidariteit van andere lidstaten op verzoek van Nederland. Wanneer een andere lidstaat Nederland verzoekt om toepassing van een solidariteitsmaatregel moet er in die lidstaat sprake zijn van een noodsituatie. Het is daarbij waarschijnlijk dat er in dat geval – omdat Nederland onderdeel uitmaakt van de sterk onderling verbonden interne markt – ook in Nederland sprake is van een noodsituatie, maar dit hoeft niet. Als Nederland verzoekt om toepassing van een solidariteitsmaatregel (het ontvangen van solidariteit) moet er in Nederland sprake zijn van een noodsituatie. Daarbij moet worden opgemerkt dat het waarschijnlijk is dat er in dat geval ook in andere lidstaten sprake is van een noodsituatie.

a. Verplichtende maatregelen uit Bescherm- en Herstelplan Gas ter bestrijding van een noodsituatie

Bij het voorbereiden van de mogelijke toepassing van de verplichtende maatregelen uit het BH-G werden voor wat betreft het gebruik van de bepalingen uit de Distributiewet en de Vorderingswet verschillende knelpunten geconstateerd.

In de eerste plaats bleek de voorwaarde voor het inwerkingstellen van de betreffende bepalingen van de Distributiewet en de Vorderingswet een beperking met zich te brengen. Bepalingen van de Distributiewet en de Vorderingswet kunnen, evenals andere staatsnoodwetten, in werking treden en/of in werking worden gesteld wanneer er een algemene of beperkte noodtoestand is afgekondigd¹⁰⁴. Een algemene of beperkte noodtoestand kan worden afgekondigd indien buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid. Daarnaast kunnen de bepalingen in werking treden en/of in werking worden gesteld wanneer buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken¹⁰⁵. Wil er sprake kunnen zijn van buitengewone omstandigheden dan moet er sprake zijn van een noodsituatie, meer specifiek een situatie waarin een vitaal belang in het geding is. In het huidige crisisbeheersingsbeleid worden nationale rechtsorde of sociale en politieke stabiliteit (waaronder de openbare orde), internationale rechtsorde en territoriale veiligheid, openbare veiligheid (fysieke veiligheid en ecologische veiligheid) en economische veiligheid aangemerkt als vitale belangen¹⁰⁶. Daarnaast moeten de normale bevoegdheden die wet -en regelgeving bieden ontoereikend zijn om deze noodtoestand of buitengewone omstandigheden te bestrijden¹⁰⁷.

Of er sprake is van een buitengewone situatie die het inwerkingtreden en/of inwerkingstellen van deze ingrijpende bevoegdheden rechtvaardigt is voor een belangrijk deel een politieke afweging. De praktijk laat daarbij zien dat de lat voor het inwerking laten treden en/of in werking stellen van deze bepalingen zeer hoog ligt. De bevoegdheden die de Distributiewet (wet uit 1939) biedt zijn na afloop van de Tweede Wereldoorlog slechts éénmaal gebruikt, namelijk ter bestrijding van de oliecrisis in 1973. De bevoegdheden die de Vorderingswet, in werking sinds 1963, biedt, zijn nog nooit gebruikt. Zelfs tijdens de bestrijding van de COVID-19 crisis werd afgezien van het gebruik van de bevoegdheden die het staatsnoodrecht biedt. Dit volgens de memorie van toelichting op de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 primair omdat het gedifferentieerd stelsel van op- en afschaling waarbij regels snel en flexibel kunnen worden toegesneden op hetgeen de situatie op dat moment vereist, zoals in die wet werd voorzien, niet mogelijk is op basis van het bestaande staatsnoodrecht. Maar er wordt ook opgemerkt dat activering van het staatsnoodrecht een stap van geheel andere orde is dan de totstandbrenging van een voorstel waarover consultaties plaatsvinden, de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitbrengt en waarover vervolgens het parlement in zijn rol als medewetgever het laatste woord heeft¹⁰⁸. Wel werden de bevoegdheden van de Wet verplaatsing bevolking in 2022 in werking gesteld om te voorzien in de benodigde opvang van vluchtelingen uit Oekraïne¹⁰⁹. In haar advies ten aanzien van de voortduringswet voor de inwerkingstelling van de bepalingen van de Wet verplaatsing bevolking merkte de Afdeling advisering van de Raad van State in 2022 op dat staatsnoodrecht terughoudend

¹⁰⁴ Artikel 22c, eerste lid, van de Distributiewet jo artikelen 7, eerste lid, of 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

¹⁰⁵ Artikel 22c, eerste lid, van de Distributiewet en artikel 3, eerste lid, van de Vorderingswet.

¹⁰⁶ Zie hieromtrent o.a. Nationale Veiligheid Strategie 2019, NCTV, Ministerie van Justitie en Veiligheid

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 514, nr. 3, p. 5–6.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 3, §10.4.3.

¹⁰⁹ Staatsblad 2022, 133.

en restrictief moet worden ingezet¹¹⁰. Ook wordt in de literatuur, mede naar aanleiding van de COVID-19 crisis, gesignaleerd dat de psychologische barrière om gebruik te maken van de noodtoestand te hoog zou zijn, waardoor deze niet wordt afgekondigd in situaties waarin dat mogelijke wel wenselijk is¹¹¹. Ditzelfde geldt voor het gebruik van de bevoegdheden die de verschillende staatsnoodrechtswetten bieden buiten de noodtoestand.

Het voornaamste knelpunt is gelegen in het feit dat de bevoegdheden die de Distributiewet en de Vorderingswet bieden voor meerdere buitengewone situaties toepasbaar moeten zijn en daardoor naar hun aard algemeen geformuleerd zijn. Deze bevoegdheden zijn niet voldoende specifiek toegesneden op hetgeen de bestrijding van een gascrisis vereist. Evenals de bestrijding van COVID-19 crisis vergt het bestrijden van het hoogste niveau van gascrisis bevoegdheden die voldoende specifiek zijn toegesneden op hetgeen de bestrijding van het betreffende type crisis vraagt. Daarbij kan in de eerste plaats worden gewezen op de beperking die de Distributiewet met zich brengt voor wat betreft de goederen waarvan het gebruik op grond van deze wet kan worden gereguleerd. Op grond van de Distributiewet kunnen maatregelen worden getroffen ten aanzien van goederen die aangewezen zijn als distributiegoederen. Hoewel de wet geen eisen stelt aan de goederen die als distributiegoederen kunnen worden aangewezen, volgt uit de geest van de wet en de aard van de situatie waarvoor de bevoegdheid zou worden ingezet (bestrijding van een gascrisis) dat het moet gaan om schaarse goederen. Het reguleren van het gebruik van schaars gas in een gascrisis kan tot gevolg hebben dat de vraag naar elektriciteit toeneemt. Deze grotere vraag naar elektriciteit kan leiden tot een grotere vraag naar gas wanneer deze elektriciteit wordt geproduceerd met behulp van gas. Het kan dan noodzakelijk zijn om ook ten aanzien van het gebruik van elektriciteit door afgeschakelde groepen afnemers beperkingen op te leggen. Dit om te voorkomen dat de vraag naar gas onvoldoende afneemt door toenemende vraag naar elektriciteit. De Distributiewet biedt hier voor onvoldoende grondslag indien elektriciteit zelf niet schaars is.

In de tweede plaats kan worden gewezen op het beperkte handhavingsinstrumentarium die de Distributiewet biedt. De Distributiewet voorziet wat betreft bestuursrechtelijke handhaving enkel in de oplegging van herstelsancties die de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) biedt, te weten de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Verder voorziet de Distributiewet in strafrechtelijke handhaving op grond van de Wet op de economische delicten (hierna: WED). Voor de mogelijk te nemen verplichtende maatregelen ter bestrijding van een gascrisis zijn herstelsancties en strafrechtelijke handhaving niet toereikend om slagvaardig te kunnen handhaven. In paragraaf 11.3 wordt nader ingegaan op het benodigde handhavingsinstrumentarium.

b. Maatregelen ten behoeve van het toepassen van het solidariteitsmechanisme

Zoals in de inleiding van deze sub-paragraaf is opgemerkt kan voor wat betreft de maatregelen die noodzakelijk zijn ten behoeve van toepassing van het solidariteitsmechanisme een onderscheid worden gemaakt tussen ten eerste het leveren en ten tweede het ontvangen van solidariteit. Deze beide aspecten kennen aandachtspunten. In de derde plaats verdienen de afspraken die tussen lidstaten gemaakt moeten worden omtrent het ontvangen en leveren van solidariteit (solidariteitsovereenkomsten) bijzondere aandacht.

Leveren van solidariteit

De eerste aandachts- en knelpunten betreffen het leveren van solidariteit. Nederland is verplicht om gas te leveren aan een lidstaat waarmee Nederland rechtstreeks of via een derde land verbonden is wanneer deze lidstaat verzoekt om een toepassing van een solidariteitsmaatregel en voldoet aan de daaraan in artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid gestelde voorwaarden. Nederland hoeft geen solidariteit te leveren wanneer de levering aan de door solidariteit beschermde afnemers in Nederland hierdoor in het geding komt. Wanneer Nederland niet aan dit verzoek kan voldoen door gas in te kopen, is Nederland genoodzaakt om dit gas beschikbaar te maken door middel van onteigening. Op grond van artikel 14 van de Grondwet is

¹¹⁰ Kamerstukken II, 2021/22, 36081 nr. 4.

¹¹¹ Zie hieromtrent E.R. Muller, 'Crisis en recht. Naar een integrale Crisisbeheersingswet' (preadvies), Crisis, rampen en recht, Handelingen NJV, 144e jaargang / 2014-1, Deventer: Kluwer 2014, p. 48 en Modernisering van het staatsnoodrecht, Quick scan in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29668, nr. 64, p. 65.

onteigening alleen toegestaan bij of op grond van een wet in formele zin. De reguliere wet -en regelgeving biedt op dit moment geen grondslag om gas via onteigening beschikbaar te maken.

De maatregelen die getroffen moeten worden voor het leveren van solidariteit kunnen op dit moment alleen worden getroffen op basis van de bevoegdheden die de Distributiewet en de Vorderingswet, beide staatsnoodwetten, bieden. Het gaat daarbij concreet om artikel 6, eerste lid, van de Distributiewet en artikel 3a van de Vorderingswet. Op grond van artikel 6, eerste lid, van de Distributiewet kan de Minister van Economische Zaken het gebruik, het verbruik, de bewerking of de verwerking van op grond van artikel 4 van de Distributiewet aangewezen distributiegoederen reguleren. Artikel 3a van de Vorderingswet maakt mogelijk dat alle ministers, indien dit noodzakelijk is met het oog op de behartiging van belangen van tot hun zorg behorende aangelegenheden, ten behoeve van de Staat, andere lichamen of personen het eigendomsrecht op of een recht tot gebruik van zaken kunnen vorderen.

Ook bij de voorbereiding van de eventuele toepassing van solidariteitsmaatregelen vormt het gebruik van de bevoegdheden die het staatsnoodrecht biedt een belemmering. Ten behoeve van de voorbereiding van de toepassing van dergelijk maatregelen is het namelijk de bedoeling dat lidstaten afspraken maken met lidstaten waarmee zij rechtstreeks verbonden zijn. Het gaat in dat geval om het inzetten van de bevoegdheid die de Vorderingswet biedt om in Nederland gas te onteigenen ten behoeve van bestrijding van een noodsituatie in een andere lidstaat. Het is echter niet mogelijk om (bindende) afspraken te maken over het gebruik van bevoegdheden die niet in werking zijn. Daarbij bestaat er bovendien onzekerheid over de vraag of de bevoegdheden die het staatsnoodrecht biedt in de praktijk kunnen worden ingezet ten behoeve van het leveren van solidariteit aan andere lidstaat. Hoewel het vereiste van het bestaan van buitengewone omstandigheden zo kan worden uitgelegd dat dit ook de veiligheidssituatie in een andere lidstaat betreft, blijft de beoordeling of er sprake is van buitengewone omstandigheden een politiek karakter houden. Daarmee bestaat het risico dat deze bevoegdheden in de praktijk niet voor dit doel en ter uitvoering van de op grond van de verordening gasleveringszekerheid geldende verplichting in werking mogen worden gesteld.

Het is in het licht van deze gesignaleerde knelpunten dan ook nodig om specifieke wettelijke bevoegdheidsgrondslagen te creëren ten aanzien waarvan duidelijk is dat deze bedoeld zijn om verplichtende maatregelen te treffen ter bestrijding van een noodsituatie als bedoeld in de verordening gasleveringszekerheid zoals voorzien in het BH-G en om te voldoen aan de Europeesrechtelijke verplichting om te voldoen aan een verzoek om toepassing van een solidariteitsmaatregel van een andere lidstaat.

Tot slot, spelen er in het kader van het leveren van solidariteit nog twee meer praktische aandachtspunten. Zo is op dit moment nog niet geregeld welke entiteit bevoegd is om in opdracht van de minister waar mogelijk gas in te kopen om te voldoen aan een verzoek om toepassing van een solidariteitsmaatregel door een andere lidstaat. Ook is nog niet geregeld welke entiteit in opdracht van de minister gas dat via aankoop of onteigening is verkregen op de overeengekomen exitpunten fysiek levert aan de verzoekende lidstaat.

Ontvangen van solidariteit

De tweede groep aandachtspunten betreft het ontvangen van solidariteit. Rechtstreeks verbonden buurlanden moeten gas aan Nederland leveren als Nederland verzoekt om toepassing van een solidariteitsmaatregel. In de eerste plaats is op dit moment niet geregeld welke entiteit solidariteitsgas fysiek ophaalt op de overeengekomen entrypunten en dit gas vervolgens verdeelt over leveranciers van door solidariteit beschermde afnemers. In de tweede plaats mag Nederland het aldus ontvangen gas alleen gebruiken ten behoeve van haar door solidariteit beschermde afnemers. Echter, thans is nog niet geregeld op welke wijze ontvangen solidariteitsgas over leveranciers van beschermde afnemers wordt verdeeld en zijn er geen voorzieningen getroffen om te waarborgen dat het ontvangen solidariteitsgas overeenkomstig de door de verordening gestelde voorwaarden alleen wordt benut ten behoeve van door solidariteit beschermde afnemers. Op grond van de reguliere wet- en regelgeving is het niet mogelijk dit gas (enkel) te leveren aan door solidariteit beschermde afnemers, zie hiervoor paragraaf 2.3.1. Voorts is nog geen voorziening getroffen voor het (geheel of gedeeltelijk) verhalen van de kosten die gemoeid zijn met het ontvangen van solidariteitsgas op leveranciers van door solidariteit beschermde afnemers.

Solidariteitsovereenkomsten

De derde groep aandachtspunten betreft het sluiten van solidariteitsovereenkomsten. De verordening gasleveringszekerheid schreef oorspronkelijk voor dat lidstaten waarvan de gassystemen direct of via een derde land met elkaar zijn verbonden overeenkomsten dienden te sluiten over de maatregelen die noodzakelijk zijn om wederzijds solidariteit te kunnen leveren en ontvangen. Het gaat dan onder meer om de daarvoor benodigde technische, juridische en financiële regelingen¹¹². Voor Nederland betrof dit Duitsland, België en, indien dit is overeengekomen, Ierland.

Nederland is nog niet overgegaan tot het sluiten van dergelijke overeenkomsten. Een belangrijke factor daarbij was dat deze overeenkomsten betrekking hebben op maatregelen die met behulp van de bevoegdheden die het staatsnoodrecht getroffen moeten worden. Zoals hierboven onder het kopje 'leveren van solidariteit' is toegelicht, zijn deze bevoegdheden in normale tijden niet inwerking en bestaat er onzekerheid over de vraag of deze bevoegdheden in werking kunnen treden en gesteld kunnen worden ten behoeve van het leveren van solidariteit. Dit had tot gevolg dat Nederland niet beschikte over de noodzakelijke bevoegdheden om deze overeenkomsten te sluiten. Nederland is op dit punt door de Europese Commissie in gebreke gesteld¹¹³.

Omdat in de praktijk is gebleken dat deze overeenkomsten tussen de lidstaten moeizaam tot stand komen (er zijn er tot op heden slechts enkelen gesloten), heeft de Raad in 2022 in een tijdelijke noodmaatregel standaardbepalingen over leveren en ontvangen van solidariteit geïntroduceerd¹¹⁴. Lidstaten hebben daarmee de keuze om te opteren voor de toepassing van deze standaardbepalingen indien onverhoopt een beroep moet worden gedaan op solidariteit of alsnog te kiezen voor het aangaan van solidariteitsovereenkomsten. Dit laatste maakt het mogelijk om te komen tot maatwerk. Deze standaardbepalingen zijn met Verordening (EU) 2024/1789 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1227/2011, (EU) 2017/1938, (EU) 2019/942 en (EU) 2022/869 en Besluit (EU) 2017/684, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 715/2009 (hierna: de gasverordening) per 1 januari 2025 toegevoegd aan artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid¹¹⁵. Nederland is hierdoor niet langer verplicht om solidariteitsovereenkomsten te sluiten. Desondanks kan het sluiten van dergelijke overeenkomsten wenselijk zijn om vooraf meer duidelijkheid te hebben over de technische, juridische en financiële voorwaarden waaronder gebruik kan worden gemaakt van het solidariteitsmechanisme. Hiertoe is noodzakelijk dat in reguliere wet- en regelgeving wordt voorzien in voldoende bevoegdheden.

2.4 Tenuitvoerlegging tijdelijke Europese (nood)maatregelen ter voorkoming en bestrijding van gascrisis

In 2022 zijn door de Europese Unie verschillende tijdelijke maatregelen getroffen ter bestrijding van de gascrisis. Het gaat daarbij in de eerste plaats om noodmaatregelen op grond van artikel 122, eerste lid, van het VWEU. Op basis van dit artikel kan de Raad van de Europese Unie in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen. Op grond van dit artikel zijn door de Raad drie tijdelijke noodmaatregelen vastgesteld die relevant zijn voor de groothandelmarkt voor gas:

- Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad van 5 augustus 2022 inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag (Pb EU 2022, L 206/1) (hierna: gasvraagreductieverordening);

¹¹² Artikel 13, tiende lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹¹³ Zie hieromtrent IGS kwartaaloverzicht (stand 30 juni 2024), Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 21109, nr. 267.

¹¹⁴ Artikel 27 van Verordening (EU) 2022/2576 van de Raad van 19 december 2022 inzake de bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, betrouwbare prijsbenchmarks en de uitwisseling van gas over de grenzen heen, Pb EU 2022, L 335.

¹¹⁵ Het betreft de nieuw leden 8bis en 8 ter die met de gasverordening vanaf 1 januari 2025 zijn toegevoegd aan artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid.

- Verordening (EU) 2022/2576 van de Raad van 19 december 2022 inzake de bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, betrouwbare prijsbenchmarks en de uitwisseling van gas over de grenzen heen (Pb EU 2022, L 335/1) (hierna: verordening gassolidariteit); en
- Verordening (EU) 2022/2578 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een marktcorrectiemechanisme om de burgers van de Unie en de economie te beschermen tegen buitensporig hoge prijzen (Pb EU 2022, L 335/45 (hierna: verordening marktcorrectiemechanisme voor aardgastransacties).

De gasvraagreductieverordening bevatte regels om het hoofd te bieden aan ernstige moeilijkheden op het gebied van de gaslevering. Die regels omvatten een betere coördinatie, monitoring en rapportage inzake nationale maatregelen ter reductie van de gasvraag en de mogelijkheid voor de Raad om een Unie-alarm af te kondigen, waardoor een EU-brede vraagreductie verplicht wordt. De verordening gassolidariteit voorziet, onder andere, in de invoering van tijdelijke mechanismen om burgers en de economie te beschermen tegen buitensporig hoge (gas)prijzen. Hiertoe bevat de verordening twee tijdelijke mechanismen: het mechanisme voor de bundeling van de gasvraag en gezamenlijke aankoop van gas, en het mechanisme voor de beheersing van de dagelijkse volatiliteit op handelsplatforms. Voorts voorziet de verordening gassolidariteit in standaard solidariteitsbepalingen tussen lidstaten. De verordening marktcorrectiemechanisme voor aardgastransacties voorziet tot slot in een (tijdelijk) marktcorrectiemechanisme voor aardgastransacties. Het mechanisme is van toepassing op transacties voor aardgas op zowel het Nederlandse virtuele handelspunt, de TTF, als andere virtuele handelspunten.

Daarnaast is er met behulp van de reguliere wetgevingsprocedure Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag (Pb EU 2022, L 173/17) vastgesteld. Met deze verordening zijn de verordening gasleveringszekerheid en de Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005 (Pb EU 2009, L 293/1) (hierna: verordening aardgastransmissienetten) gewijzigd¹¹⁶. Met de wijziging van de verordening gasleveringszekerheid worden lidstaten vooralsnog tijdelijk verplicht een door de verordening voorgeschreven vuldoelstelling voor de gasopslagen te realiseren. Met de wijziging van de verordening aardgastransmissienetten is een certificeringssysteem voor opslagsysteembeheerders geïntroduceerd.

Een verordening is ingevolge artikel 288 VWEU verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Een van de belangrijkste gevolgen van deze rechtstreekse toepasselijkheid is dat het omzetten van een verordening in nationale wet- en regelgeving niet nodig is. Wanneer een in een verordening opgenomen verplichting echter gericht is aan de lidstaat kan het, om uitvoering te geven aan deze verplichting, noodzakelijk zijn om in nationale wet- en regelgeving invulling te geven aan deze verplichting. In dat geval moet nationale wetgeving hiervoor een voldoende wettelijke grondslag bieden. Voor de gezamenlijke inkoopverplichting, de vuldoelstelling en de verplichte EU brede vraagreductie ontbrak een wettelijke grondslag voor het ten behoeve van uitvoering van deze verplichtingen opleggen van verplichtende maatregelen ten aanzien van aardgasbedrijven en afnemers. Een dergelijke wettelijke grondslag kon, in het licht van de doorlooptijden van een wetgevingsprocedure, niet worden gecreëerd binnen de termijn die gold voor het ten uitvoer leggen van deze verordeningen.

Voor wat betreft verplichte vraagreductiemaatregelen zou het, in lijn met de verplichte vraagreductiemaatregelen waar het BH-G in voorziet, mogelijk zijn om gebruik te maken van de bevoegdheden die de Distributiewet geeft. Echter, het in paragraaf 2.3.3 gesignaleerde knelpunt dat deze bevoegdheden niet voldoende specifiek zijn toegesneden op hetgeen de bestrijding van een gascrisis vereist, geldt ook ten aanzien van deze vraagreductiemaatregelen. Voor wat betreft de gezamenlijke inkoopverplichting en de verplichte vuldoelstelling ligt het niet voor de hand dat hiervoor de bevoegdheden die het staatsnoodrecht biedt, geactiveerd kunnen worden. De betreffende maatregelen zijn maatregelen die naar hun aard moeten worden getroffen, voordat er

¹¹⁶ Deze verordening wordt per 5 februari 2025 vervangen door de nieuwe gasverordening.

sprake is van een dusdanig ernstige situatie dat het inwerking treden en/of inwerking stellen van deze bevoegdheden gerechtvaardigd is.

Dankzij de ontwikkelingen op de gasmarkt, de medewerkingsbereidheid van aardgasbedrijven en met behulp van (flankerende) niet-verplichtende maatregelen van de overheid is het in 2022 en 2023 gelukt om uitvoering geven aan gezamenlijke inkoopverplichting en de verplichte Europese vuldoelstelling. Een situatie die noodzaakte tot verplichte EU-brede vraagreductie is gelukkig uitgebleven. Voornoemde tijdelijke noodmaatregelen en de wijzigingen van de verordening gasleveringszekerheid waarmee de verplichte vuldoelstellingen zijn geïntroduceerd vervallen, zoals de betreffende verordeningen thans luiden¹¹⁷, voor of kort na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het is evenwel niet op voorhand uit te sluiten dat een situatie zoals die zich in 2022 en 2023 heeft voorgedaan zich opnieuw zal voordoen. De agressie van Rusland duurt voort en ook de precare situatie in het Midden-Oosten kan gevolgen hebben voor de aanvoer van (vloeibaar) gas naar de Europese Unie.

Desondanks laten deze voorbeelden zien dat het noodzakelijk is om te voorzien in een vangnetbepaling met een (nood)bevoegdheid om verplichtende maatregelen te treffen om tijdens een (dreigende) gascrisis op snelle en slagvaardige wijze uitvoering te kunnen geven aan toekomstige tijdelijke Europese maatregelen ter bestrijding van een dergelijke (dreigende) crisissituatie.

2.5 Aanvullend nationaal beleid

2.5.1 Bestrijding (dreigende) gascrisis: Onvoorziene omstandigheden

Zoals in paragraaf 1.1 is opgemerkt bleek reeds in de eerste maanden van de gascrisis in 2022 dat, in het licht van de bijzondere omstandigheden van de gasleverings situatie die zich voordeed als gevolg van het wegvallen van het aanbod aan Russisch gas, aanvullende maatregelen noodzakelijk waren. Zowel op EU-niveau¹¹⁸ als op het niveau van de lidstaten. Nederland heeft zoals beschreven in de inleiding, evenals verschillende andere lidstaten, in aanvulling op de maatregelen op grond van de verordening gasleveringszekerheid en de tijdelijke EU-noodmaatregelen verschillende aanvullende maatregelen genomen.

Bij het verkennen van de verschillende mogelijke maatregelen werd geconstateerd dat reguliere wet- en regelgeving niet altijd in de bevoegdheden voorzag die noodzakelijk waren voor het treffen van maatregelen. Om die reden is ook hier gekeken of hiertoe gebruik kon worden gemaakt van de bevoegdheden die het staatsnoodrecht biedt. De bevoegdheden die het staatsnoodrecht biedt, kunnen echter slechts in werking kunnen treden en/of in werking kunnen worden gesteld wanneer er sprake is van buitengewone omstandigheden¹¹⁹. Zoals ook is opgemerkt in paragraaf 2.3.3 moet er daartoe sprake zijn van een noodsituatie, meer specifiek een situatie waarin een vitaal belang in het geding is. De praktijk laat daarbij zien dat de lat voor het inwerking laten treden en/of in werking stellen van deze bepalingen hoog ligt. Wat betreft de situatie op de gasmarkt werd daarbij geconcludeerd dat deze weliswaar dreigend was, maar dat er op dat moment geen sprake was van een concrete ernstige verstoring van de gasleveringssituatie: het in werking laten treden en stellen van deze vergaande bevoegdheden in die omstandigheden was dan ook niet gerechtvaardigd. In deze periode is ook niet overgegaan tot het afkondigen van een hoger niveau van gascrisis (alarm of noodsituatie) op grond van de verordening gasleveringszekerheid

Een concreet voorbeeld van een aanvullende maatregel die in het voorjaar van 2022 is onderzocht, was het opleggen van een vulverplichting, bijvoorbeeld aan capaciteitshouders van gasopslagen om de door hen geboekte opslagcapaciteit te vullen, ofwel aan leveranciers aan kleinverbruikers om gas op te slaan om te voorzien in de wintervraag van hun afnemers of grootafnemers¹²⁰. Dit is bij uitstek een maatregel die getroffen moet worden op het moment dat er nog voldoende gas

¹¹⁷ De gasvraagreductieverordening had een looptijd tot en met 31 maart 2024, de verordening gassolidariteit heeft een looptijd tot en met 31 december 2024, de verordening marktcorrectiemechanisme voor aardgastransacties heeft een looptijd tot en met 31 december 2025 en de artikelen 6bis tot en met 6 quinquies van de verordening gasleveringszekerheid vervallen thans op 31 december 2025. Mogelijk komt de Europese Commissie met een voorstel tot verlenging van de werkingsduur van deze verordeningen en artikelen.

¹¹⁸ Zie paragraaf 2.3 van deze toelichting.

¹¹⁹ Artikel 22c, eerste lid, van de Distributiewet en artikel 3, eerste lid, van de Vorderingswet.

¹²⁰ Kamerstukken II, 2021/22, 29023, nr. 302.

beschikbaar is op de gasmarkt: op het moment dus dat er nog geen sprake is van een ernstige verstoring van de gasleveringssituatie. Ook hier bood het staatsnoodrecht geen uitkomst, omdat er op dat moment geen sprake was van een concrete ernstige verstoring van de gasleveringssituatie.

Naar aanleiding van de gascrisis in 2022 is dan ook geconstateerd dat er zich omstandigheden kunnen voordoen waarin de bestaande bevoegdheden, inclusief de bevoegdheden die het staatsnoodrecht biedt, in het licht van de bijzondere omstandigheden van een (dreigende) gascrisis niet afdoende kunnen zijn om op korte termijn die maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om verdere escalatie van de gasleveringssituatie te voorkomen en een (dreigende) gascrisis te bestrijden. Dit bevestigt wat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht' opmerkt, namelijk dat een goede doordenking van bevoegdheden niet kan voorkomen dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin maatregelen of bevoegdheden nodig zijn waar op dat moment (nog) geen grondslag voor is. De Afdeling geeft aan dat het immers niet mogelijk is om alle mogelijke crises en de gevolgen daarvan vooraf te overzien. Om te voorkomen dat in dergelijke gevallen moet worden teruggevallen op ongeschreven staatsnoodrecht adviseert de Afdeling vangnetvoorzieningen op te nemen in wetgeving. Met deze vangnetvoorzieningen kan worden voorzien in een wettelijke grondslag voor bevoegdheden in onvoorziene situaties die voorzien is van de noodzakelijke procedurele waarborgen¹²¹.

2.5.2 Gasopslag

a. Beschrijving gasopslagen en hun functie

In Nederland liggen vijf gasopslagen: de Piekgasinstallatie (hierna: PGI) Alkmaar, gasopslag Bergermeer, gasopslag Grijskerk, gasopslag Norg en de caverne Zuidwending. Daarnaast zijn er nog enkele cavernes in Nüttermoor en Epe (Duitsland) aangesloten op het Nederlandse transmissiesysteem voor gas. Deze gasopslagen hebben allen een eigen rol in de Nederlandse gasmarkt.

Gasopslagen Bergermeer, Grijskerk en Norg zijn zogenaamde seizoensopslagen. Dit type opslag heeft in principe één vul(injectie)seizoen in de zomer en één productieseizoen in de winter. Seizoensopslag heeft tot doel om in de zomer gas op te slaan ten behoeve van een normaliter grotere gasvraag in de winter door het koudere weer. Dit is commercieel interessant, omdat – over het algemeen – de gasprijs in de winter hoger ligt dan in de zomer. Seizoensopslag is dus eerst en vooral commercieel gedreven.

De PGI Alkmaar is een opslag met relatief weinig werkvolume (5 TWh), maar veel productiecapaciteit, waardoor de PGI Alkmaar voor de leveringszekerheid een bijzondere positie inneemt. De PGI Alkmaar is, zoals de naam al aangeeft vooral geschikt voor pieklevering, dat wil zeggen voor levering tijdens een kortstondige periode van zeer hoge vraag, bijvoorbeeld vroeg in de ochtend op een koude dag of op extreem koude dagen met een temperatuur die lager is dan 10 graden onder nul. Door haar hoge onttrekkingscapaciteit is de piekgasinstallatie geschikt om in korte tijd veel gas op het net te brengen bij dergelijke momenten van piekvraag. Hierdoor kan de PGI, indien door GTS gecontracteerd, de piekleveringstaak ondersteunen die GTS heeft op grond van artikel 3.64 van de Energiewet¹²².

Zuidwending is een zogenaamde 'fast cycle gas storage' en kan meerdere keren per dag wisselen tussen injecteren en produceren. Dit type opslag kenmerkt zich door weinig opslagvolume, maar een hoge injectie- en onttrekkingscapaciteit. Dit type opslag wordt vooral gebruikt in de dagelijkse balanshandhaving door commerciële netgebruikers en niet om de seizoenvraag op te vangen. Deze opslag wordt door de beheerder geëxploiteerd als een commerciële gasopslag die open is voor derden. De maatregelen uit dit wetsvoorstel zien op de seizoensopslagen en de PGI Alkmaar. Zuidwending valt buiten de reikwijdte van de maatregelen in dit wetsvoorstel.

In Duitsland (Epe en Nüttermoor) hebben enkele energiebedrijven vergelijkbare fast-cycle gasopslagen. Deze opslagen zijn exclusief met het Nederlandse transmissiesysteem voor gas verbonden. Omdat deze opslagen niet gelegen zijn op het Nederlands grondgebied kunnen ten

¹²¹ Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 29668, nr. 65.

¹²² Voorheen artikel 10a, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet en artikel 2, eerste lid, van het Besluit Leveringszekerheid Gaswet.

aanzien van deze opslagen in Nederlandse wet- en regelgeving geen eisen of voorwaarden worden gesteld. Deze opslagen vallen om deze reden buiten de reikwijdte van de maatregelen in dit wetsvoorstel.

b. Aandachtspunten wat betreft gasopslag

Zoals ook aangegeven in de visie gasopslagen¹²³ is er, gezien de rol die gasopslagen de komende jaren naar verwachting zullen vervullen in de gasmarkt en ons energiesysteem, een aantal redenen om de wijze waarop de gasopslagmarkt momenteel functioneert tegen het licht te houden. Daarom heeft Kyos in opdracht van het ministerie mogelijke maatregelen met betrekking tot gasopslag in kaart gebracht. Daarnaast heeft GTS in maart 2024 een visie uitgebracht¹²⁴. In hun stukken komen Kyos en GTS ook met een aantal aandachtspunten, wat betreft marktwerking, de toegang tot gasopslaginstallaties, de vultaak die EBN in 2022, 2023 en 2024 heeft uitgevoerd als vulagent, de mogelijkheid om verplichtingen op de te leggen aan marktpartijen en het aanhouden van reserves.

Werking van de markt

Zowel Kyos als GTS benadrukken dat een goed werkende gas(opslag)markt een belangrijke randvoorwaarde is voor het voldoende vullen van gasopslagen in normale omstandigheden. Kyos constateert op basis van haar onderzoek en een consultatie van een brede groep betrokken partijen dat de liquide Europese gasmarkt, waarvan de zeer liquide Nederlandse TTF markt een integraal onderdeel uitmaakt, in belangrijke mate bijdraagt aan de leveringszekerheid van gas. Dat biedt ruime mogelijkheden voor spelers om gas te kopen of verkopen op het moment dat zij dat wensen. Een liquide markt zorgt er daarmee in normale omstandigheden voor dat er voldoende gas beschikbaar is om op ieder moment aan de gasvraag te voldoen. Informatie en verwachtingen over toekomstige vraag en aanbod komen zo samen. Ook constateert Kyos dat iedere extra maatregel ten aanzien van gasopslag negatieve effecten heeft wat betreft kosten, uitvoerbaarheid, invloed op de gasmarkt en op de economische waarde van gasopslag.

Kyos en GTS adviseren daarom het vullen van de gasopslagen zoveel mogelijk aan de markt te laten. In normale omstandigheden leidt de werking van de markt tot de gewenste uitkomst: voldoende gevulde gasopslagen. Aardgasbedrijven hebben namelijk ook een commercieel belang om risico's af te dekken. Daarnaast hebben aardgasbedrijven een verantwoordelijkheid op basis van de gasleveringsnorm (zie paragraaf 2.3.2 over de gasleveringsnorm). Zo beoordeelt ACM de betrouwbaarheid van de wijze waarop de houder van een vergunning tegen redelijke tarieven en voorwaarden zorgdraagt voor de levering van gas aan kleinverbruikers. Onder betrouwbaarheid wordt verstaan: gedragingen op het gebied van de beleidsvoering, de inkoop, de financiële positie en het beheersen van risico's. ACM controleert onder andere de inkoopstrategie van de leverancier om te kunnen beoordelen of de leverancier open posities sluit door middel van inkoopcontracten die de afgesloten verkoopcontracten afdekken wat betreft de verwachte leveringsvolumes van gas in de leveringsperiode waarin de prijs vaststaat.¹²⁵

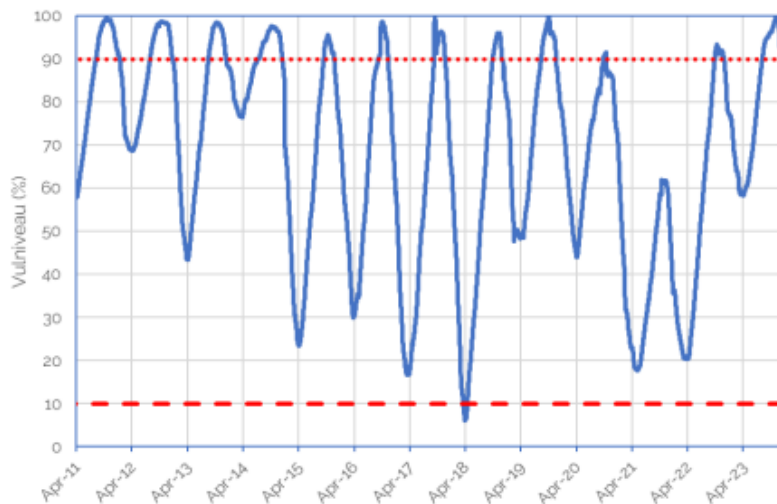
Kortom, sinds jaar en dag worden de gasopslagen voldoende gevuld door marktpartijen, zonder overheidsinterventie. De vulgraden van de afgelopen 13 jaar, met uitzondering van het vulseizoen in 2021, illustreren dit (zie figuur 9). Dit neemt niet weg dat er ook omstandigheden kunnen zijn, waarin door externe factoren, zoals een geopolitieke crisis, de werking van de markt er niet voor kan zorgen dat de bergingen tot het gewenste niveau worden gevuld. Het uitgangspunt voor het beleid is dus het primaat van de markt, maar het is wenselijk beleidsinstrumenten te ontwikkelen voor die situaties waarin de markt zijn werk niet goed kan doen.

¹²³ Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 442.

¹²⁴ Bijlagen bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

¹²⁵ Artikel 4, eerste lid, van de Beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers.

Figuur 9 vulgraden 2011-2023¹²⁶



Gascrisis

Een tweede aandachtspunt is de achterblijvende vulgraad in 2021 en het begin van 2022. In 2021 was de vulgraad aan het begin van de winter veel lager dan normaal (zie figuur 9), met name omdat één partij (Gazprom) de voor haar beschikbare opslagcapaciteit niet gebruikte. Ook lag de gemiddelde vulgraad bij aanvang van het vulseizoen 2022 onder het gemiddelde en was nog niet alle beschikbare opslagcapaciteit geboekt. Dit kwam mede, omdat de termijnprijzen voor het winterseizoen van 2022/23 lager lagen dan de gasprijzen op dat moment. Dat was een ongebruikelijke situatie, die samenhang met de Russische invasie in de Oekraïne, waardoor grote onzekerheid ontstond. In reactie daarop grepen enkele lidstaten in de zomer in door extra gas aan te kopen, waardoor de vraag naar gas extra toenam en de prijzen huizenhoog stegen. Normaal gesproken zijn op de termijnmarkt de zomerprijzen lager dan de wintergasprijzen. Nu was het omgekeerd, waardoor het voor marktpartijen onaantrekkelijk was om gas op te slaan: dat zou immers neerkomen op het inkopen van gas tegen een hogere prijs dan de te realiseren verkoopprijs in de winter.

Als reactie zijn toen bepalingen in de EU-verordening gasleveringszekerheid opgenomen over verplichte vuldoelstellingen. Deze lopen tot en met 31 december 2025. Op grond van de verordening gasleveringszekerheid gold voor Nederland voor de opslagjaren 2022/2023, 2023/2024 en 2024/2025 een vuldoelstelling van respectievelijk 68%, 73% en 74% van de totale Nederlandse opslagcapaciteit. In diezelfde jaren heeft de minister steeds – conform moties vanuit de Tweede Kamer¹²⁷ en gebaseerd op analyses van GTS - de ambitie uitgesproken om de op het Nederlands grondgebied gelegen gasopslagen verder te vullen dan op grond van Europese regelgeving verplicht is¹²⁸.

De minister heeft destijds twee maatregelen genomen om de vulgraad van Bergermeer te verhogen¹²⁹: allereerst een subsidiemaatregel die marktpartijen een stimulans gaf om Bergermeer alsnog te vullen¹³⁰. Uiteindelijk heeft de overheid geen subsidie hoeven te betalen, omdat de prijzen op de markt zich zodanig ontwikkelden dat gemiddeld over het vulseizoen de zomer-winterspread positief was. Deze subsidiemaatregel is voor het vulseizoen 2023 nogmaals aangekondigd, maar bleek uiteindelijk niet nodig en om die reden niet opengesteld.

¹²⁶ Rapport Mogelijke maatregelen voor gasopslag ter bevordering van de leveringszekerheid (2024) Kyos Energy Services B.V. in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

¹²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 313 en nr. 317.

¹²⁸ Zie hieromtrent onder meer Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 339, 349 en 384 en Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 441 en 442.

¹²⁹ Kamerstukken II vergaderjaar 2021/22, 29023, nr. 302.

¹³⁰ Regeling van de Minister voor Klimaat en Energie van 25 mei 2022, nr. WJZ/ 22208367, houdende wijziging van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies en de Regeling openstelling EZK- en LNV-subsidies 2022 in verband met de invoering van een subsidiemodule betreffende het verstrekken van subsidies voor het vullen van de gasopslag Bergermeer (Staatscourant 2022, 14408).

De tweede maatregel was de aanwijzing van EBN als partij om maximaal 20 TWh gas op te slaan in de door capaciteitshouders niet benutte ruimte in Bergermeer, dit als dienst van algemeen economisch belang (DAEB). EBN heeft deze vultaak in ieder geval tot en met 2025. In 2022 heeft EBN 12,1 TWh opgeslagen; in 2023 14,1 TWh. Ook heeft EBN de afgelopen twee winterseizoenen gas in de opslag kunnen laten zitten door middel van doorrollen. Hierdoor zat er aan het eind van de winter 2023 en aan het eind van de winter 2024 een vooraf afgesproken hoeveelheid in de gasopslag. Op basis van deze ervaringen, suggereren zowel Kyos als GTS om structureel de mogelijkheid te hebben een vulagent in te zetten om in te kunnen grijpen als de vulgraad achterblijft. Deze huidige vultaak voor EBN is incidenteel: de minister moet jaarlijks instemming verlenen voor het uitvoeren van deze activiteiten door EBN..

Ook is in 2022 onderzocht of het mogelijk was een vulverplichting op te leggen om te zorgen dat de gasopslagen in Nederland gevuld zouden worden. Er is toen geconstateerd dat het thans slechts mogelijk is om met behulp van stimulerende maatregelen ervoor te zorgen dat gasopslagen voldoende worden gevuld als dit voor marktpartijen niet commercieel aantrekkelijk is. Er rust op marktpartijen (aardgasbedrijven) geen afdwingbare expliciete verplichting die direct of indirect gevolg heeft dat zij genoodzaakt zijn om gas op te slaan in gasopslaginstallaties. Ook bevat de reguliere wet- en regelgeving geen wettelijke grondslag op basis waarvan de minister een verplichting tot het vullen van gasopslagen kan opleggen. Ook de bevoegdheidsgrondslagen van het staatsnoodrecht bieden hier geen uitkomst. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3.3 kan het staatsnoodrecht slechts worden geactiveerd indien buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken. Hiertoe moet er sprake zijn van een noodsituatie, meer specifiek een situatie waarin een vitaal belang in het geding is.

Terugblikkend op 2022 is de conclusie dat ook gedurende dat vulseizoen marktpartijen de gasopslagen tot ruim 90% gevuld hebben. EBN heeft dat seizoen 12,1 TWh opgeslagen in Bergermeer. Hierdoor waren de gasopslagen in Nederland in totaal gemiddeld voor bijna 100% gevuld, waarvan ruim 90% door andere aardgasbedrijven dan EBN is gevuld. Ook de Europese Rekenkamer constateert in haar rapport dat de EU-vuldoelstellingen weliswaar zekerheid hebben geschept, maar niet sterk verschillen van eerdere praktijken: de resultaten van de vuldoelstellingen en de door lidstaten genomen vulmaatregelen komen overeen met de gemiddelde opslagniveau's in de EU van vóór de gascrisis.¹³¹ Desondanks leidt de situatie die zich in 2021 en 2022 voordeed tot de vraag of alleen marktwerking voldoende is om een voldoende vulgraad te garanderen en of de overheid geen grotere rol moet hebben. Ook werd duidelijk dat de overheid beperkt instrumenten heeft om in te grijpen.

Beëindiging gaswinning Groningenveld

Met ingang van 19 april 2024 is in artikel 25c, eerste lid, van de Mijnbouwwet wettelijk vastgelegd dat er geen gas meer uit het Groningenveld mag worden gewonnen. De meeste andere bepalingen van de wet waarmee de gasproductie uit het Groningenveld definitief naar nul is gebracht en het Groningenveld definitief is gesloten¹³², zijn in werking getreden op 1 mei 2024¹³³. GTS wijst in haar visie¹³⁴ op de sluiting van het Groningenveld. De afgelopen jaren kon de binnen een gasjaar maximaal toegestane productie uit het Groningenveld onder strikte voorwaarden tijdelijk verhoogd worden met maximaal 15 TWh. Met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld is dit geen optie meer. Het gevolg is dat gasopslagen hierdoor vrijwel de enige bron van flexibiliteit in het aanbod zijn om fluctuaties in de gasvraag op te kunnen vangen. Daarnaast neemt de productie van gas uit andere gasvelden in Nederland gestaag af, ondanks de hierna in paragraaf 2.5.4 genoemde maatregelen. Hierdoor groeit ook de afhankelijkheid van gasimport. In combinatie met de geopolitieke risico's in de wereld zorgt dit ervoor dat Nederland zelfs bij een afnemende gasvraag meer risico's loopt op de beschikbaarheid van voldoende gas dan in het verleden het geval was. Hoewel leveranciers voorzieningen treffen om hun klanten van gas te kunnen voorzien,

¹³¹ Europese Rekenkamer (2024), Gasleveringszekerheid in de EU – EU-kader hielp lidstaten op de crisis te reageren, maar niet van alle responsmaatregelen kan impact worden aangetoond, p. 40.

¹³² Wet van 17 april 2024, houdende wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld (Stb. 2024, 95).

¹³³ Besluit van 25 april 2024 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 17 april 2024, houdende wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld (Stb. 2024, 95).

¹³⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, Kamerstukken 29023, nr. 494.

zijn er uiterste omstandigheden denkbaar waarbij dit niet lukt. Bijvoorbeeld als een belangrijke bron van toevoer van gas naar Nederland voor lange tijd wordt onderbroken. Doordat Nederland grotendeels afhankelijk is van de import van gas en daarmee kwetsbaarder is geworden voor geopolitieke risico's, kan het wenselijk zijn om een bepaalde hoeveelheid gas achter de hand te houden voor noodsituaties.

Nederland heeft momenteel geen strategische gasvoorraad¹³⁵ of een noodvoorraad aan gas. GTS adviseert om een noodvoorraad¹³⁶ aan te leggen voor noodsituaties in de zin van de verordening gasleveringszekerheid waarbij niet-marktgebaseerde maatregelen nodig zijn. Deze voorraad kan worden ingezet in geval van een langdurige (langer dan dertig dagen) verstoring van de gaslevering. GTS wijst erop dat zo'n scenario reëel is: in 2022 is gebleken dat een grote bron van gas opeens langdurig kan wegvallen en in oktober 2023 bleek dat infrastructuur kan uitvallen, zoals gebeurde met de Baltic Interconnector. Ook zou zo'n noodvoorraad volgens GTS ingezet kunnen worden bij een abrupt gastekort. Het inzetten van een dergelijke noodvoorraad creëert ook extra tijd voor zowel overheids- als marktpartijen om voorzieningen te treffen mocht er voor langere tijd sprake zijn van een gastekort. Zo ontstaat hierdoor bijvoorbeeld extra tijd om niet-beschermde afnemers op meer gecontroleerde wijze te laten afschalen naar minimum flow. Kyos¹³⁷ adviseert een beperkte reserve te overwegen als het niet lukt om een verplichting voor capaciteitshouders (mét financiële stimulans) in te voeren. Deze strategische reserve zou ingezet kunnen worden als de markt niet of niet meer goed functioneert (hoewel Kyos daarbij opmerkt dat dit nog nooit is voorgekomen) of bij echte noodsituaties (wanneer afschakeling dreigt). Kyos adviseert de omvang beperkt te houden, bijvoorbeeld 10% van het totale volume aan seizoensopslag in Nederland, en te verspreiden over meerdere opslagen om maximale productiecapaciteit te hebben in noodsituaties.

Kortom, door de groeiende afhankelijkheid van import, en daarmee kwetsbaarheid voor geopolitieke risico's, kan het wenselijk zijn om – meer dan in het verleden nodig was – gas op te slaan om minder gevoelig te zijn voor een mogelijk tekort aan hoogcalorisch gas (H-gas) op de wereldmarkt. De twee begrippen noodvoorraad en strategische reserve worden vaak inwisselbaar gebruikt. In het vervolg van deze toelichting wordt gesproken over een noodvoorraad: een voorraad van gas die alleen in noodsituaties (het derde en hoogste niveau van een gascrisis) ingezet kan worden.

Afbouw GasTerra

Een vierde reden om na te denken over de wijze waarop de gasopslagmarkt thans is vormgegeven is gelegen in de centrale rol die GasTerra op dit moment vervult bij de gasopslagen Norg, Grijpskerk en de PGI Alkmaar. Door het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld is het bestaansrecht van GasTerra vervallen en hebben de aandeelhouders in 2019 besloten om GasTerra af te bouwen en GasTerra zal op 1 oktober 2026 haar operationele activiteiten beëindigen.¹³⁸ Het stoppen van GasTerra heeft als gevolg dat GasTerra geen gas meer in de gasopslagen Norg, Grijpskerk en de PGI Alkmaar zal opslaan. Andere marktpartijen zullen dus deze rol van GasTerra moeten overnemen. Daarom is het belangrijk dat deze marktpartijen toegang kunnen krijgen tot deze gasopslagen voor zolang de gasopslagfunctie van deze gasopslagen bestaat. Voordat de gasopslagfunctie van een gasopslag gestopt kan worden, dient er een beoordeling plaats te vinden door ACM of dit vanuit het standpunt van leveringszekerheid mogelijk is.

Wat betreft de PGI Alkmaar: de PGI Alkmaar neemt gezien haar eigenschappen een bijzondere positie in. Momenteel heeft GasTerra middels een dienstencontract met de Alkmaar Partners¹³⁹ de volledige beschikking over het gebruik van deze opslag. Dit contract loopt af op 1 april 2025. Het kabinet heeft acties ondernomen om te voorkomen dat de PGI Alkmaar beëindigd wordt en als opslag verdwijnt. Hierbij is bij de PGI Alkmaar het volgende van belang:

¹³⁵ Door de Algemene Rekenkamer gedefinieerd als 'achter de hand gehouden' gas en door de Mijraad als 'voorraad waarvan per definitie van te voren niet zeker is dat deze gebruikt gaat worden'.

¹³⁶ Volgens GTS in te zetten als niet-marktgebaseerde maatregel als er sprake is van een noodsituatie volgens de EU gasleveringszekerheidsverordening (artikel 11, eerste lid onderdeel c).

¹³⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, Kamerstukken 29023, nr. 494.

¹³⁸ Kamerstukken II 2022/23, 33529, nr. 1153 en Kamerstukken II 2020/21, 35462, nr. 7.

¹³⁹ De eigenaren van de PGI Alkmaar: TAQA, EBN Capital BV, Dana Petroleum Netherlands BV en RockRose Energy.

- 1) De PGI is destijds specifiek ontwikkeld voor de pieklevering en heeft veel onttrekkingscapaciteit waardoor in korte tijd vanuit de PGI veel gas op het transmissiesysteem voor gas gezet kan worden in tijd van hoge vraag. De PGI heeft echter een veel lagere injectiecapaciteit. Hierdoor is de PGI commercieel nauwelijks te gebruiken.
- 2) De PGI kan een rol spelen in de piekleveringstaak van GTS: het is wenselijk dat deze pieklevering gedekt wordt door een fysiek middel. Dit is altijd de bedoeling geweest van de pieklevering en het is des te meer van belang nu het Groningenveld niet langer beschikbaar is. Het gaat bij deze taak om veel capaciteit maar weinig werkvolume. In verband hiermee moet de volledige capaciteit gedurende de winter zo lang mogelijk beschikbaar blijven.
- 3) De PGI kan aanvullend ook (deels) gebruikt worden als noodvoorraad.

Op basis hiervan is geconstateerd dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat een commerciële partij bereid zal zijn om de capaciteit van de PGI Alkmaar in te zetten voor het in principe niet-commerciële doel van pieklevering. Commerciële partijen zullen namelijk sturen op winstmaximalisatie, waarbij het risico ontstaat dat de berging leeg wordt geproduceerd op het moment dat dit financieel gunstig is waardoor deze niet gevuld is op het moment dat pieklevering noodzakelijk is. Om ervoor te zorgen dat de capaciteit van de PGI Alkmaar wordt ingezet ten behoeve van de ondersteuning van pieklevering is overheidsinterventie dan ook noodzakelijk.

Om de voortgezette inzet van de PGI Alkmaar voor pieklevering te borgen, heeft de minister aan EBN instemming verleend om de capaciteit van deze opslag vanaf 1 april 2025 (aanvang van het opslagjaar 2025/2026) meerjarig te contracteren en dus ook te vullen. Op deze wijze wordt zeker gesteld dat de capaciteit in deze opslag in afwachting van de maatregelen in dit wetsvoorstel de komende jaren niet alleen wordt gevuld, maar ook beschikbaar is voor de pieklevering.

Het stoppen van GasTerra heeft ook impact op de aan- en verkoop van het gas dat wordt geproduceerd uit de kleine velden. GasTerra is een besloten vennootschap met als aandeelhouders de Nederlandse Staat 10%, EBN 40%, Shell 25% en ExxonMobil 25%. De kern van deze publiek-private samenwerking, zoals vastgelegd in de uit 1963 daterende Overeenkomst van Samenwerking, was de verkoop door GasTerra van het door NAM geproduceerde Groningengas. GasTerra kreeg in 2003 ook een wettelijke taak die GasTerra verplichtte om een marktconforme aanbidding te doen aan producenten van gas uit Nederlandse kleine velden, indien die daarom verzochten¹⁴⁰. Hiermee werd zeker gesteld dat producenten altijd een koper konden vinden. Door de sterk toegenomen liquiditeit op de TTF werd het belang van deze wettelijke taak steeds kleiner en inmiddels is deze taak dan ook per 1 januari 2022 vervallen. Met de wet beëindiging gaswinning Groningenveld is de aanbiddingsplicht van GasTerra ten behoeve van de wettelijke taken van GTS komen te vervallen¹⁴¹.

Op basis van de Mijnbouwwet neemt EBN voor 40% deel in projecten voor de winning van gas op land en op zee. GasTerra koopt dit gas van EBN in tegen marktconforme voorwaarden en neemt het op in haar portfolio. Met oog op het stoppen van GasTerra, heeft EBN een verkooporganisatie opgericht om dit gas zelf te kunnen verkopen op de markt. EBN heeft als wettelijke taak om, mede in het belang van een optimale afzet van koolwaterstoffen, deel te nemen in mijnbouwwerkzaamheden met inbegrip van daarmee rechtstreeks verbonden activiteiten, waaronder de verkoop van de gewonnen koolwaterstoffen¹⁴². Met het oog op de optimale afzet van gas, kan EBN ervoor kiezen om haar uit de kleine velden geproduceerde gas dan wel direct te verkopen dan wel (deels) op te slaan voor verkoop op een later moment. Het is belangrijk te benadrukken dat de omvang van deze nieuwe activiteit van EBN (namelijk het zelf verkopen van 40% van het gas gewonnen uit de kleine velden) veel kleiner is dan de omvang van het gas dat GasTerra verhandelde. EBN neemt dus niet de positie over van GasTerra en marktpartijen die voorheen gas van GasTerra op de TTF afnamen, zullen dus een andere verkoper moeten vinden.

¹⁴⁰ Artikel 54, eerste lid onderdeel a Gaswet: vervallen per 1 januari 2022.

¹⁴¹ Artikel 10a, derde lid van de Gaswet, vervallen per 30 april 2024: Artikel I, onderdeel B, derde lid, van de Wet van 17 april 2024, houdende wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld.

¹⁴² Artikel 82, eerste lid, onderdeel b, van de Mijnbouwwet.

Toegang tot gasopslaginstallaties voor aardgasbedrijven

Toegang tot gasopslagen voor aardgasbedrijven en een eventuele vulagent is noodzakelijk, zeker als de overheid ervoor kiest om vulverplichtingen op te leggen. Gasopslag Bergermeer wordt door TAQA commercieel in de markt gezet en aardgasbedrijven kunnen onder andere middels veilingen capaciteit boeken. De capaciteit van de opslagen Norg, Grijskerk en PGI Alkmaar is van oudsher volledig door GasTerra gecontracteerd, ten behoeve van de L-gassturing op basis van het Norg akkoord, portfoliomanagement en optimalisatie. Er zijn geen andere marktpartijen die gas opslaan in deze gasopslagen.

De gasopslagen PGI Alkmaar, Grijskerk en Norg zijn tegen het eind van de vorige eeuw (vóór de liberalisering van de gasmarkt) ontwikkeld en in gebruik genomen. Destijds was de toen nog ongesplitste Gasunie verantwoordelijk voor de leverings- en voorzieningszekerheid in Nederland waarbij het Groningenveld een centrale rol speelde. Door de afnemende flexibiliteit van het Groningenveld was het noodzakelijk om gasopslagen te ontwikkelen. Ze zijn dus niet ontwikkeld voor handelsdoeleinden maar ter ondersteuning van de leveringstaken die Gasunie destijds had, taken die met de splitsing zijn overgegaan op GasTerra dan wel zijn vervangen door wettelijke bepalingen. Daarom zijn deze drie opslagen van oudsher volledig door GasTerra gecontracteerd. De gasmarkt is de afgelopen decennia sterk gewijzigd, van centrale sturing naar vrije markt, maar waarbij GasTerra als enige toegang hield tot de drie opslagen.

Nu GasTerra eind 2026 stopt (zie ook hierboven), is het noodzakelijk om ervoor te zorgen dat andere marktpartijen gas kunnen opslaan in – in ieder geval - Grijskerk. Voor de PGI Alkmaar wordt een andere benadering gekozen die elders wordt toegelicht. Voor Norg geldt dat het door NAM ingediende winningsplan van het kussengas, waarmee de opslagfunctie zou verdwijnen, door de ACM getoetst wordt op gevolgen voor de leveringszekerheid. Afhankelijk van de uitkomst daarvan zou ook voor Norg toegang geregeld moeten worden. Een voorwaarde voor het kunnen opslaan van gas door marktpartijen is dat deze partijen toegang kunnen krijgen tot deze gasopslagen.

Artikel 33 van zowel Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (hierna: derde gasrichtlijn) als Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG (hierna: de nieuwe gasrichtlijn) geeft lidstaten wat betreft toegang tot de gasopslagen de keuze tussen onderhandelde of gereguleerde toegang, waarbij het ook mogelijk is om voor beide te kiezen.¹⁴³ Deze keuze hoeft pas te worden gemaakt als is vastgesteld dat de toegang tot de desbetreffende gasopslaginstallatie technisch en/of economisch noodzakelijk is voor een efficiënte toegang tot het systeem voor levering aan klanten. Dit is het geval als er onvoldoende alternatieven bestaan om in de behoefte aan flexibiliteit te voorzien. In de Energiewet (voorheen in de Gaswet) is vastgelegd dat – voor de situatie dat er toegang zou moeten worden verleend – er sprake is van onderhandelde toegang. Dit geeft de maximale ruimte aan partijen om zelf te komen tot voorwaarden en tarieven voor de toegang tot de gasopslagen¹⁴⁴. Nu de behoefte aan gasopslag groter wordt – onder meer door het wegvallen van de flexibiliteit die de gasproductie uit het Groningenveld bood – en nu een voorheen centrale speler uit het gassysteem stopt (GasTerra) is het noodzakelijk om de toegang tot de gasopslagen te versterken. Hier voorziet het wetsvoorstel in de eerste plaats in door de voorwaarde voor het van toepassing zijn van onderhandelde toegang te wijzigen en in de tweede plaats door in enkele specifieke gevallen te voorzien in gereguleerde toegang.

2.5.3 Kosten tijdelijke stimuleringsmaatregelen vullen gasopslag Bergermeer

De Nederlandse overheid heeft in 2022, 2023 en 2024 de vulling van gasopslag Bergermeer ondersteund met behulp van twee stimulerende maatregelen. In 2022 gebeurde dit door de markt met behulp van een subsidieregeling waar nodig te stimuleren om opslagcapaciteit te vullen en

¹⁴³ De derde gasrichtlijn is per 3 augustus 2024 ingetrokken en vervangen door de nieuwe gasrichtlijn. Voor de nieuwe gasrichtlijn geldt ingevolge artikel 94, eerste lid, van deze richtlijn een omzettingstermijn tot 5 augustus 2026.

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32814, nr. 3.

EBN instemming te verlenen om opslagcapaciteit te vullen voor zover marktpartijen dit niet deden¹⁴⁵. In de jaren erna is volstaan met een instemming voor EBN om gasopslagcapaciteit te vullen voor zover marktpartijen dat niet deden¹⁴⁶. Ook voor het opslagjaar 2025/2026 wordt een stimulerende maatregel getroffen (vullen door EBN voor het geval de markt dit niet doet).

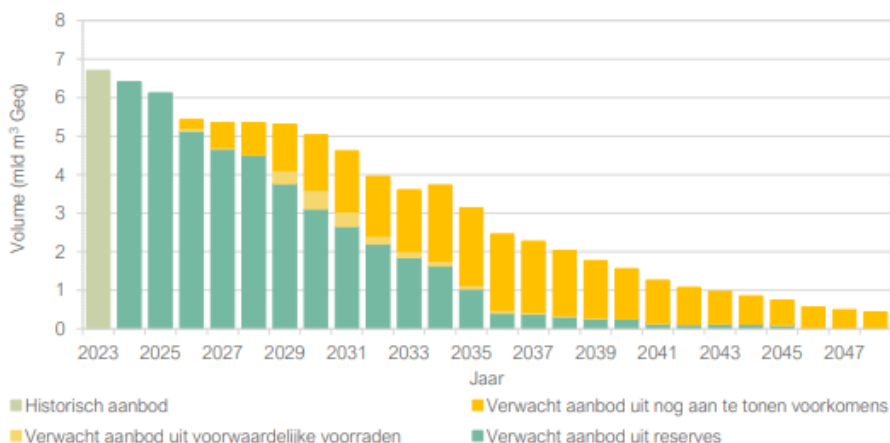
Voor wat betreft de kosten die deze maatregelen met zich brengen, is voorafgaand aan de introductie van deze maatregelen aangekondigd dat deze kosten worden verhaald met behulp van een heffing op geboekte capaciteit voor transport via het landelijk gastransportnet van GTS (bovenop – maar niet in – de tarieven voor gastransport). Dit zodat de rekening kan worden gelegd bij de gebruikers die profiteren van de vulling van de gasopslagen. Deze heffing zal zodanig worden uitgewerkt dat de financiering een vorm van voorfinanciering is en de uiteindelijke kosten door de gebruikers van het gastransportnet worden opgebracht¹⁴⁷.

In de opslagjaren 2022/2023 en 2023/2024 hebben de getroffen stimuleringsmaatregelen netto niet geleid tot kosten. Op dit moment kan echter niet worden uitgesloten dat het vullen van gasopslag Bergermeer door EBN voor de opslagseizoenen 2024/2025 en 2025/2026 tot nettokosten leidt. Om deze reden is het noodzakelijk om in dit wetsvoorstel te voorzien in een grondslag voor het opleggen van een dergelijke heffing.

2.5.4 Versnellen gaswinning Noordzee

Een volgend aandachtspunt bij het vergroten van de weerbaarheid van het Nederlandse gassysteem is dat de gaswinning op het Nederlandse deel van de Noordzee al jaren afneemt. Enerzijds omdat de velden aan het einde van hun levensduur komen en het gas geproduceerd is. Anderzijds wordt de afname van productie veroorzaakt doordat er weinig nieuwe velden in productie worden genomen. De totale vraag naar aardgas zal echter naar verwachting de komende decennia nog fors groter blijven dan de nationale productie, waardoor Nederland ook de komende decennia nog netto-importeur van aardgas zal blijven¹⁴⁸. In de huidige situatie is naast voldoende import van gas ook de Nederlandse gasproductie van belang om de gasleveringszekerheid te borgen.

Figuur 10 Gerealiseerde (2023) en verwachte (2024-2048) gasproductie uit de kleine velden op zee¹⁴⁹



De minister spant zich daarom in om de daling van de binnenlandse productie van aardgas zoveel mogelijk af te remmen, onder meer met het Versnellingsplan gaswinning Noordzee¹⁵⁰. Deze

¹⁴⁵ Op grond van artikel 82, vierde lid, van de Mijnbouwwet. Zie hieromtrent onder meer Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 302, p. 6-8.

¹⁴⁶ Zie hieromtrent onder meer Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 449, p. 6 en Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

¹⁴⁷ Zie hieromtrent onder meer Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 302, p. 7 en Kamerstukken II, 2021/22, 36 120, nr. 1, p. 165.

¹⁴⁸ Gaswinning op de Noordzee, onderzoek van CE Delft en TNO (2022), Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 33529, nr. 1110, hoofdstuk 3.

¹⁴⁹ TNO (2024) Jaarverslag 2023 – Delfstoffen en aardwarmte in Nederland. [Jaarverslag 2023 - Delfstoffen en aardwarmte in Nederland.pdf.pdf \(nlog.nl\)](#)

¹⁵⁰ Kamerstukken II 2023/24, 33529, nr. 1174.

binnenlandse productie is van belang omdat het de gasleveringszekerheid via de aanbodkant verbetert en Nederland zich zo minder afhankelijk maakt van buitenlands gas. Ondanks dat de overheid vanwege de Europese interne markt niet kan sturen op waar het gas uit Nederlandse kleine velden daadwerkelijk wordt gebruikt¹⁵¹, draagt het stimuleren van gaswinning uit de Nederlandse kleine velden op de Noordzee, mede vanwege de fysieke beperkende factor van het gasleidingennetwerk, bij aan de leveringszekerheid en betaalbaarheid op de (noordwest) Europese markt en daarmee dus ook op Nederlands niveau. Bovendien, de import van aardgas en daarmee LNG, kent een fors grotere CO₂-voetafdruk dan productie in Nederland¹⁵². Ook gaat deze import met meer onzekerheden gepaard. Daarnaast levert de productie van aardgas uit kleine velden op de Noordzee aardgasbaten op die ten goede komen aan de algemene middelen. Om deze redenen wordt het wenselijk geacht om ook zo goed mogelijke condities te scheppen voor de productie van het nog in Nederland aanwezige aardgas¹⁵³.

Om de productie van Nederlands aardgas te stimuleren heeft de minister verschillende maatregelen aangekondigd in het versnellingsplan gaswinning Noordzee¹⁵⁴. Deze maatregelen dragen bij aan het verbeteren van het investeringsklimaat en voorspelbaarheid van de opsporing en winning, maar hebben niet voldoende effect. Om het niveau van gasproductie ook op de middellange termijn te waarborgen, is het noodzakelijk dat het niveau van opsporingsactiviteiten wordt verhoogd. Het TNO jaarverslag van 2023 laat zien dat een verhoging van opsporingsactiviteiten bijdraagt aan de productie op de Noordzee¹⁵⁵. De velden in Nederland zijn relatief klein in vergelijking met potentiële velden elders in de wereld. Ondanks de grote kans op een succesvolle exploratie en de positieve business case, wordt er in gevallen toch door de operator gekozen om de opsporingsactiviteiten niet door te zetten. Dit omdat een project bijvoorbeeld niet in het wereldwijde portfolio van een operator past of omdat projecten elders in de wereld meer winstgevend zijn. Het uitblijven van maatregelen om in consistente opsporing te voorzien bemoeilijkt een versnelling van de gaswinning op de Noordzee met de genoemde negatieve gevolgen. Hiertoe voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van het vergroten van het aandeel van EBN bij de exploratie van gasvoorkomens teneinde de exploratie van gasvoorkomens te stimuleren.

2.6 Maatregelen in dit wetsvoorstel

In het licht van de vorige paragraaf in kaart gebrachte aandachtspunten en benodigde verbeteringen voorziet dit wetsvoorstel – kort samengevat – in de volgende maatregelen om de leveringszekerheid voor gas te verbeteren. Deze maatregelen worden in de hierop volgende paragrafen besproken.

Figuur 11 overzicht maatregelen in het voorstel voor de wet Bestrijden energieleveringscrisis

Onderdeel	Te regelen in het voorstel	Waar regelen?
A. Uitvoeren verordening gasleveringszekerheid	1. Het afbakenen van verschillende afnemersgroepen om (door solidariteit) beschermde afnemers een verhoogde mate van leveringszekerheid te bieden en o.a. om gefaseerde verplichte afschakeling mogelijk te maken	Energiewet
	2. Verbetering uitvoering gasleveringsnorm	Energiewet
	3. Bevoegdheid treffen maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie, zoals voorzien in het Bescherm- en Herstelplan Gas	Wet bestrijden energieleveringscrisis
	4. Bevoegdheid treffen noodzakelijke voorzieningen voor het kunnen leveren of ontvangen van solidariteit (= het leveren of ontvangen van gas aan/van buurlanden t.b.v. door solidariteit beschermde afnemers)	Wet bestrijden energieleveringscrisis

¹⁵¹ Zie hieromtrent Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 453, Reactie op de motie van het lid Omtzigt over een energiestrategie om in Nederland gewonnen gas beschikbaar te stellen aan de Nederlandse consument (Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 422).

¹⁵² Gaswinning op de Noordzee, onderzoek van CE Delft en TNO (2022), Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 33529, nr. 1110, p. 23.

¹⁵³ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1058

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2021/22, 33529, nr. 1058.

¹⁵⁵ TNO Jaarverslag 2023 - Delfstoffen en aardwarmte in Nederland (4 september 2024): <https://www.tno.nl/nl/newsroom/2024/09/nederlandse-gasproductie-daalt-verder/>.

B. Tijdelijke EU-maatregelen	5. Bevoegdheden treffen maatregelen ter uitvoering van tijdelijke EU-(nood)maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) gascrisis	Wet bestrijden energieleveringscrisis
C. Nationaal beleid t.b.v. borgen gasleveringszekerheid	6. Bevoegdheid treffen onvoorziene nationale tijdelijke maatregelen ter bestrijding van een (dreigende) gascrisis	Wet bestrijden energieleveringscrisis
	7. Maatregelen ten behoeve van het borgen van het vullen van Nederlandse gasopslagen	Energiewet en Mijnbouwwet
	8. Bevoegdheid om heffing op te leggen voor tijdelijke vulmaatregelen	Wet bestrijden energieleveringscrisis
	9. Vergroten aandeel EBN in exploratie gaswinning op zee	Mijnbouwwet
t.b.v. A3, B en C6	10. Criteria en procedure gebruik bevoegdheden	Wet bestrijden energieleveringscrisis
t.b.v. A, B en C6/7/8	11. Wettelijke grondslag voor het verkrijgen, gebruiken en delen van informatie	Wet bestrijden energieleveringscrisis; Energiewet
	12. Toezicht op de naleving, handhaving en rechtsbescherming	Wet bestrijden energieleveringscrisis; Energiewet; Algemene wet bestuursrecht; Wet economische delicten

3. Het definiëren (afbakenen) van verschillende afnemersgroepen

3.1 Noodzaak onderscheiden verschillende afnemersgroepen

Op grond van de verordening gasleveringszekerheid moet een lidstaat verschillende afnemersgroepen onderscheiden ten behoeve van:

- het periodiek uitvoeren van een risico analyse¹⁵⁶;
- het periodiek opstellen van een preventief actieplan met maatregelen om vastgestelde risico's weg te nemen of te beperken¹⁵⁷;
- het periodiek opstellen van een noodplan¹⁵⁸;
- het bepalen van de omvang en reikwijdte van de gasleveringsnorm¹⁵⁹;
- het uitvoeren van een door de lidstaat op grond van de verordening gasleveringszekerheid vastgesteld noodplan met maatregelen ter bestrijding van de niveaus van gascrisis; en
- het leveren en ontvangen van gas uit hoofde van het solidariteitsmechanisme¹⁶⁰.

Hoewel dit niet expliciet wordt voorgeschreven door de verordening gasleveringszekerheid is het daarnaast ten behoeve van het toepassen van verschillende van de in het Bescherm- en Herstelplan Gas opgenomen maatregelen die strekken tot het verplicht afschakelen van afnemers en de voorbereiding van de toepassing van deze maatregelen daarvan noodzakelijk om binnen deze afnemersgroepen een nader onderscheid te kunnen maken tussen afnemers.

3.1.1 Afnemersgroepen op grond van de verordening gasleveringszekerheid

Lidstaten moeten afnemers op grond van de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden in vier hoofdgroepen:

A. *Beschermde afnemers*

De verordening gasleveringszekerheid definieert beschermde afnemers¹⁶¹ als huishoudelijke, op een gasdistributienet aangesloten afnemers en daarnaast, indien de betrokken lidstaat daartoe beslist, eventueel ook:

¹⁵⁶ Artikel 7, zesde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁵⁷ Artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁵⁸ Artikel 10, eerste lid, onderdelen b, d, i, l en n, van de Verordening gasleveringszekerheid

¹⁵⁹ Artikel 6, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid

¹⁶⁰ Artikel 13, eerste, derde, vijfde, zesde en elfde lid, van de Verordening gasleveringszekerheid.

¹⁶¹ Artikel 2, vijfde lid, van de Verordening gasleveringszekerheid.

- a) kleine en middelgrote ondernemingen, op voorwaarde dat zij op een gasdistributienet zijn aangesloten;
- b) essentiële sociale diensten, op voorwaarde dat zij op een gasdistributie- of -transmissienet zijn aangesloten, dit kunnen diensten in verband met gezondheidszorg, essentiële sociale zorg, noodhulp, veiligheid, onderwijs- of openbaar bestuur zijn¹⁶²;
- c) stadsverwarmingsinstallaties, voor zover zij verwarming leveren aan huishoudelijke afnemers, kleine en middelgrote ondernemingen of essentiële sociale diensten, op voorwaarde dat deze installaties niet kunnen omschakelen op andere brandstoffen dan gas.

Kleine en middelgrote ondernemingen en essentiële sociale diensten kunnen daarbij slechts als beschermde afnemer worden aangemerkt voor zover hun gezamenlijk gasverbruik niet meer dan 20% van het totale jaarlijkse eindgebruik van gas in die lidstaat vertegenwoordigt.

B. *Door solidariteit beschermde afnemers (een subgroep van de groep beschermde afnemers)*

De verordening gasleveringszekerheid definieert door solidariteit beschermde afnemers¹⁶³ als een huishoudelijke, op een gasdistributienet aangesloten afnemer en daarnaast, indien de betrokken lidstaat daartoe beslist, eventueel ook:

- a) stadsverwarmingsinstallaties, voor zover zij in de betrokken lidstaat beschermde afnemers zijn en uitsluitend voor zover zij huishoudelijke afnemers of essentiële sociale diensten van verwarming voorzien, met uitzondering van onderwijs- en overheidsdiensten; en
- b) essentiële sociale diensten, voor zover zij in de betrokken lidstaat beschermde afnemers zijn, met uitzondering van onderwijs- en overheidsdiensten.

C. *Niet-beschermde afnemers*

Het begrip niet-beschermde afnemer wordt door de Verordening gasleveringszekerheid niet gedefinieerd. Uit de systematiek van de verordening kan echter worden afgeleid dat hiermee alle afnemers worden bedoeld die door een lidstaat niet als beschermde afnemer zijn aangemerkt.

D. *Cruciale gasgestookte energiecentrales*

Een bijzondere groep afnemers binnen de groep niet-beschermde afnemers is tot slot de groep cruciale gasgestookte energiecentrales. Een lidstaat kan een gasgestookte energiecentrale aanmerken als cruciale gasgestookte energiecentrale wanneer de onderbreking van de gastoevoer aan een dergelijke gasgestookte energiecentrale de werking van het elektriciteitssysteem ernstig kan beschadigen of de productie of het transport van gas zou verhinderen. Een dergelijke aanwijzing vindt plaats op verzoek van de betrokken transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit of gas¹⁶⁴. De minister kan vervolgens gedurende een noodsituatie op redelijke gronden en op verzoek van TenneT of GTS besluiten om de gaslevering aan bepaalde cruciale gasgestookte energiecentrales te laten prevaleren boven de levering aan bepaalde categorieën van beschermde afnemers.

Zoals blijkt uit de definitiebepalingen worden binnen de groep beschermde afnemers en door solidariteit beschermde afnemers verschillende subgroepen onderscheiden. Het gaat daarbij om huishoudelijke afnemers, kleine en middelgrote ondernemingen die op een gasdistributienet zijn aangesloten, essentiële sociale diensten die op een gasdistributie- of -transmissienet zijn aangesloten en stadsverwarmingsinstallaties, voor zover zij verwarming leveren aan huishoudelijke afnemers, kleine en middelgrote ondernemingen of essentiële sociale diensten en deze installaties niet kunnen omschakelen op andere brandstoffen dan gas.

Binnen de groep huishoudelijke afnemers wordt ten behoeve van maatregelen voor het beperken van het niet-essentiële gasverbruik van beschermde afnemers voorts de extra subgroep 'kwetsbare afnemers' onderscheiden. Het beperken van het verbruik van deze groep afnemers moet bij het treffen van maatregelen ter reductie van het niet-essentiële verbruik van beschermde afnemers

¹⁶² Artikel 2, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

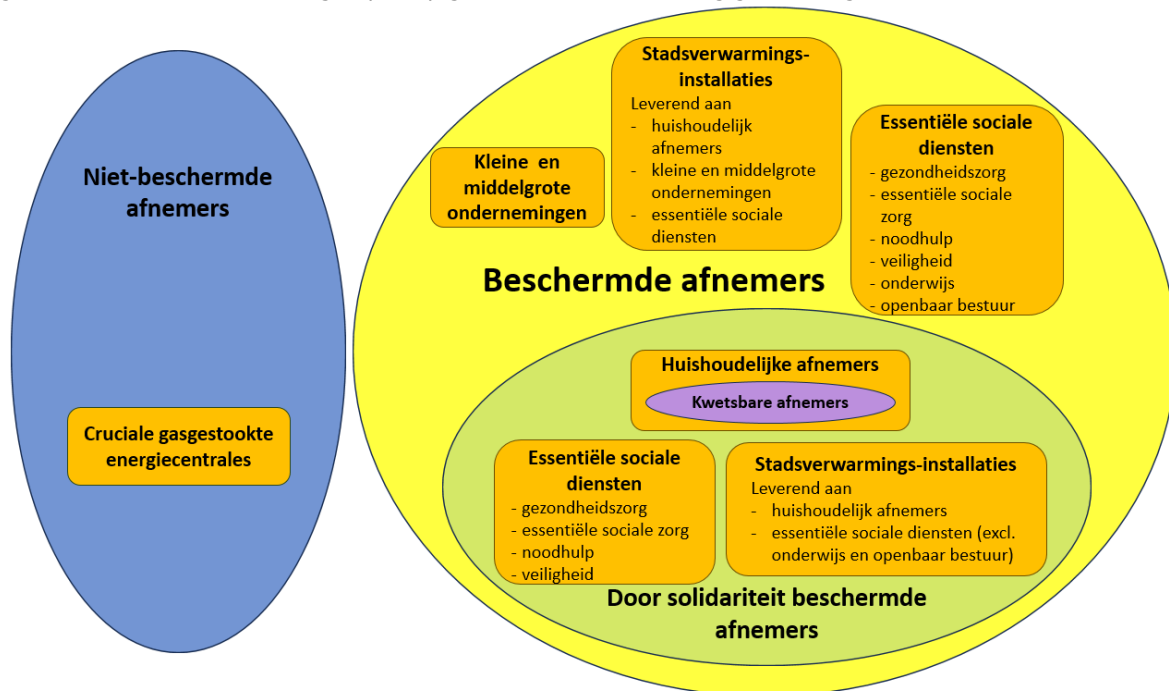
¹⁶³ Artikel 2, zesde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁶⁴ Artikel 11, zevende lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

vermeden worden¹⁶⁵. Het is aan lidstaten om te bepalen welke afnemers zij aanmerken als kwetsbare afnemers. Dit moet wel stroken met de definitie van kwetsbare afnemer van artikel 28 van Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (Pb EU 2019, L 158) (hierna: richtlijn 2019/944)¹⁶⁶. Volgens dit artikel kan het concept „kwetsbare afnemers” bestaan uit inkomensniveaus, het percentage dat energie-uitgaven vormen van het besteedbare inkomen, de energie-efficiëntie van huizen, kritieke afhankelijkheid van elektrische apparatuur om gezondheidsredenen, vanwege leeftijd of andere criteria.

Tot slot wordt binnen de groep essentiële sociale diensten een nader onderscheid gemaakt tussen diensten in verband met gezondheidszorg, essentiële sociale zorg, noodhulp, veiligheid, onderwijs of openbaar bestuur.

Figuur 12 Visualisatie afnemersgroepen op grond van de verordening gasleveringszekerheid



Het hoofdcriterium dat uit de verordening gasleveringszekerheid gehanteerde categorieën kan worden afgeleid voor het onderscheiden van verschillende groepen afnemers, is het doel waarvoor het afgenomen gas wordt gebruikt: huishoudelijk gebruik of gebruik ten behoeve van de uitoefening van economische activiteiten en in het laatste geval wat voor soort economische activiteiten. Een economische activiteit is daarbij, in lijn met de invulling die hier door de Kamer van Koophandel aan gegeven is in het kader van de standaard bedrijfsindeling, de verzameling van werkzaamheden gericht op de productie van goederen en/of diensten. Dit zijn niet alleen commerciële activiteiten van het bedrijfsleven, maar ook de maatschappelijke activiteiten van niet op winst gerichte instellingen en de overheid¹⁶⁷.

Om het onderscheid tussen de verschillende door de verordening onderscheiden afnemersgroepen te kunnen operationaliseren is het noodzakelijk om in nationale wet -en regelgeving invulling te geven aan verschillende begrippen die in de definitiebepalingen van de verordening gehanteerd worden, maar die niet nader gedefinieerd zijn. Het gaat daarbij om de begrippen kleine -en middelgrote ondernemingen¹⁶⁸, stadverwarmingsinstallaties¹⁶⁹ en diensten in verband met

¹⁶⁵ Artikel 24 van de verordening gassolidariteit, vanaf 1 januari 2025 artikel 11, lid 7bis, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁶⁶ Artikel 26, eerste lid, van de nieuwe gasrichtlijn.

¹⁶⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/economische-activiteit>.

¹⁶⁸ Artikel 2, vijfde lid, onderdeel a, van de Verordening gasleveringszekerheid.




¹⁶⁹ Artikel 2, vijfde lid, onderdeel c, en zesde lid, onderdeel a, van de verordening gasleveringszekerheid.

gezondheidszorg, essentiële sociale zorg, noodhulp, veiligheid, onderwijs en openbaar bestuur¹⁷⁰. Overigens geldt daarbij in alle gevallen dat alle andere afnemers dan huishoudens en stadsverwarmingsinstallaties die tot de groep van beschermde afnemers worden gerekend gezamenlijk niet meer dan 20% van het van het totale jaarlijks eindverbruik van gas mogen vertegenwoordigen.

3.1.2 Niet-beschermde afnemers ten behoeve van toepassing BH-G

Ten behoeve van de voorbereiding van de in het BH-G opgenomen maatregel ter bestrijding van een noodsituatie die strekt tot het afschakelen van niet-beschermde afnemers is een afschakelstrategie voorbereid¹⁷¹. In deze afschakelstrategie is thans voorzien in afschakeling van niet-beschermde afnemers in drie stappen.

Figuur 13 schematische weergave van de afschakelstrategie

			
Omschrijving	"Kaasschaaf" Alle niet-beschermde afnemers brengen hun gasverbruik met 20% terug	Volledige sectoren schakelen af tot waakvlamniveau in volgorde van maatschappelijke impact	Resterende niet-beschermde afnemers schakelen af tot waakvlamniveau
Doelgroep	Alle niet-beschermde afnemers	Alle niet-beschermde grootverbruikers	Alle niet-beschermde afnemers
Aantal eindafnemers	± 250.000	± 4.000	± 250.000 – eindafnemers die reeds in stap 2 zijn afgeschakeld

Voor de uitvoering van deze afschakelstrategie wordt ook binnen de groep niet-beschermde afnemers een nader onderscheid gemaakt. Daarbij wordt thans een onderscheid gemaakt op basis van de omvang van de aansluiting van de afnemer (grootverbruikers) en de impact die afschakeling van een sector waartoe een afnemer behoort, heeft op de maatschappij. Ten behoeve van de indeling van afnemers in sectoren wordt in de huidige afschakelstrategie aan de hand van SBI-codes (Standaard Bedrijfsindeling, zoals geregistreerd in het handelsregister van de Kamer van Koophandel) gekeken naar soort beroep of bedrijf dat de afnemer met behulp van het afgenomen gas uitoefent.

3.2 Afbakening afnemers groepen in en op grond van de Energiewet

De afbakening van verschillende afnemersgroepen is, zoals aangegeven in paragraaf 3.1, niet alleen van belang voor het (voorbereiden op het) treffen van maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie, maar ook voor het buiten een gascrisis treffen van maatregelen om de weerbaarheid van het reguliere gassysteem te vergroten ter voorkoming van crisis (o.a. invulling gasleveringsnorm, opstellen preventief actieplan). Om deze reden wordt de afbakening van afnemersgroepen geregeld in en op grond van de Energiewet. In de voorgestelde Wet bestrijden energieleveringscrisis wordt vervolgens gebruik gemaakt van de op grond van de Energiewet afgebakende afnemersgroepen.

Om de verschillende afnemersgroepen af te kunnen bakenen, moeten verschillende stappen worden gezet. In de eerste plaats moet verdere invulling worden gegeven aan begrippen die in de Europese en nationale regelgeving niet nader gedefinieerd of ingevuld zijn. Vervolgens moet er een keuze worden gemaakt welke door de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden subgroepen in Nederland worden aangemerkt als beschermde afnemer en door solidariteit beschermde afnemer. Ook moet worden bepaald welke centrales worden aangemerkt als cruciale gasgestookte energiecentrales. Voorts moet er bepaald worden welke categorieën economische activiteiten er vallen onder de verschillende subgroepen. Verder moet er een methodiek worden

¹⁷⁰ Artikel 2, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁷¹ Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 418.

vastgesteld met behulp waarvan de economische activiteiten die afnemers verrichten kunnen worden geïdentificeerd en moet het type afnemer dat de eindafnemer is en het type economische activiteit dat een eindafnemer verricht, worden geregistreerd. Ook moet deze informatie gedeeld worden met systeembeheerders. Op basis van de aldus geregistreerde en gedeelde informatie kan de minister beschikken over de informatie over eindafnemers, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken op grond van de verordening gasleveringszekerheid.

In het navolgende wordt voor iedere stap toegelicht op welke wijze hier in het wetsvoorstel in is voorzien.

Definitiebepalingen

Met dit wetsvoorstel wordt hiertoe in de Energiewet in de eerste plaats een bepaling opgenomen waarin met definities invulling wordt gegeven aan de verschillende begrippen die van belang zijn voor de afbakening van afnemersgroepen die in de verordening gasleveringszekerheid niet gedefinieerd of anderszins ingevuld zijn en waar ook in de Energiewet nog geen invulling aan gegeven is. De wijze waarop invulling is gegeven aan deze begrippen is nader toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze toelichting (artikel 5.1, onderdeel B, van het wetsvoorstel: artikel 2.4a, eerste lid, van de Energiewet).

Keuze welke subgroepen worden aangemerkt als (door solidariteit) beschermde afnemer

In het voorstel is een delegatiegrondslag opgenomen (artikel 5.1, onderdeel B, van het wetsvoorstel: artikel 2.4a, tweede lid, onderdelen a, b en c, van de Energiewet) op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur moet worden besloten welke door de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden subgroepen (kleine en middelgrote ondernemingen, stadsverwarmingsinstallaties en verschillende essentiële sociale diensten), met inachtneming van de eisen die artikel 2, vijfde en zesde lid, van de verordening gasleveringszekerheid stelt, in Nederland worden aangemerkt als beschermde afnemer en door solidariteit beschermde afnemer.

Nederland heeft op dit moment stadverwarmingsinstallaties en alle essentiële sociale diensten die op grond van de verordening gasleveringszekerheid kunnen worden aangemerkt als (door solidariteit) beschermde afnemers zijn aangemerkt als (door solidariteit) beschermde afnemer. Alleen kleine en middelgrote ondernemingen als groep zijn door Nederland op dit moment niet aangemerkt als beschermde afnemer¹⁷². Het is de intentie om bij de uitwerking van de subgroepen die worden aangemerkt als (door solidariteit) beschermde afnemer bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zoveel mogelijk aan te sluiten bij deze keuzes.

Bij het bepalen welke subgroepen afnemers als beschermd en door solidariteit beschermd worden aangemerkt moet wel rekening gehouden worden met de voorwaarden die de verordening gasleveringszekerheid stelt¹⁷³. Zo kunnen kleine en middelgrote ondernemingen en diensten in verband met onderwijs en openbaar bestuur alleen als beschermde afnemer worden aangemerkt en niet als (extra beschermd) door solidariteit beschermde afnemers. Voor kleine en middelgrote ondernemingen en essentiële sociale diensten geldt voorts dat zij alleen kunnen worden aangemerkt als beschermde afnemers als hun gezamenlijk verbruik niet meer bedraagt dan 20% het totale jaarlijkse Nederlandse eindgebruik van gas. Nederland heeft op dit moment kleine en middelgrote ondernemingen als groep niet aangemerkt als beschermde afnemer¹⁷⁴.

Keuze welke economische activiteiten er onder een essentiële sociale dienst vallen

Verder is een delegatiegrondslag opgenomen op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur moet worden bepaald welk type economische activiteit valt onder een essentiële sociale dienst (artikel 5.1, onderdeel B, van het wetsvoorstel: artikel 2.4a, tweede lid, onderdeel d, van de Energiewet). Daarbij zal niet iedere type economische activiteit dat valt onder één van de definities die gegeven zijn aan de begrippen die worden gebruikt in de definitie van essentiële sociale diensten (gezondheidszorg, essentiële sociale zorg, noodhulp, veiligheid,

¹⁷² Zie paragraaf 4.1 van het Nederlands Preventief Actieplan Gas, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

¹⁷³ Artikel 2, vijfde en zesde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁷⁴ Zie paragraaf 4.1 van het Nederlands Preventief Actieplan Gas, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

onderwijs- of openbaar bestuur) worden aangemerkt als essentiële sociale dienst. Een type economische activiteit moet namelijk niet alleen onder de definitie van het begrip vallen, het moet ook essentieel zijn dat de betreffende activiteit onverkort kan worden voortgezet in tijden van extreme gas schaarste. Zo kunnen sportverenigingen bijvoorbeeld vallen onder de invulling die, door aansluiting te zoeken bij het begrip maatschappelijke ondersteuning als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning, is gegeven aan het begrip essentiële sociale zorg. Sportverenigingen vervullen een belangrijke rol bij het bevorderen van de sociale samenhang en de leefbaarheid in gemeenten. Desondanks is het, wanneer er in tijden van extreme gas schaarste keuzes moeten worden gemaakt om ervoor te kunnen zorgen dat huishoudens en bijvoorbeeld ziekenhuizen verwarmd kunnen blijven worden, aanvaardbaar dat voor dit type economische activiteit niet wordt geborgd dat zij onverkort gas kunnen blijven gebruiken. Tot slot is het voortzetten van verschillende typen economische activiteiten niet noodzakelijk dat zij onverkort gas kunnen blijven afnemen. Zo is bijvoorbeeld evident dat een voedselbank een vorm van essentiële sociale zorg is waarvan van belang is dat deze dienst ook ten tijde van extreme gas schaarste kan worden verleend. Maar een voedselbank kan de activiteiten, als dit noodzakelijk is, ook uitvoeren zonder onverkort gas te blijven afnemen.

Bepalen welke energiecentrales worden aangewezen als cruciale gasgestookte energiecentrale

In paragraaf 1.2.9 van het Nederlands Preventief Actieplan uit 2019¹⁷⁵ heeft Nederland aangegeven vier criteria te gebruiken om te beoordelen of een gasgestookte elektriciteitscentrale cruciaal is:

1. De elektriciteitscentrale kan niet gemist worden vanwege zijn hoge aandeel in de totale productiecapaciteit;
2. De elektriciteitscentrale is noodzakelijk ten behoeve van het balanceren van het elektriciteitsnetwerk (deze functie neemt in belang toe met groeiend aandeel van elektriciteit uit intermitterende energiebronnen, zoals zonne-energie en windenergie);
3. De elektriciteitscentrale heeft een black start functie (de procedure om een elektriciteitscentrale als het gehele elektriciteitsnet is uitgevallen op te starten met door de centrale zelf opgewekte elektriciteit);
4. De elektriciteitscentrale is essentieel voor het blijven functioneren van vitale infrastructuur, zoals telecommunicatie, aardgasproductie en -transport of vitale industrieën.

In lijn met artikel 11, zevende lid, van de verordening gasleveringszekerheid en met paragraaf 1.2.9 van het Nederlands Preventief Actieplan uit 2024¹⁷⁶ zijn in dit wetsvoorstel (artikel 5.1, onderdeel B: artikel 2.4b, eerste lid, van de Energiewet), gasgestookte elektriciteitsproductie installaties met een opgesteld elektrisch vermogen van meer dan 100 MW aangewezen als cruciale gasgestookte energiecentrales. Dit om te voorkomen dat de werking van het elektriciteitsstelsel ernstig wordt beschadigd en na overleg met de transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit (TenneT) en gas (GTS). Ook meerdere kleinere elektriciteitsproductie installaties achter één gasaansluiting met een gezamenlijk elektrisch vermogen van meer dan 100 MW, worden beschouwd als cruciale gasgestookte energiecentrales. TenneT geeft aan de elektriciteitsproductie van de overige gasgestookte elektriciteitsproductie-installaties met een opgesteld vermogen van minder dan 100 MW gemist kan worden zonder dat hierdoor de leveringszekerheid in het geding komt, omdat het afschakelen van deze kleine productiemiddelen zal leiden tot verschuiving naar andere elektriciteitsproductiemiddelen als gevolg van de marktwerking.

De gasgestookte elektriciteitscentrales die voldoen aan de in het Nederlands Preventief Actieplan gestelde criteria kunnen veranderen. Daarnaast kan het in de toekomst gebeuren dat het wenselijk is om meer gasgestookte installaties als cruciaal aan te merken. Om deze reden is in het wetsvoorstel (artikel 5.1, onderdeel B: artikel 2.4b, tweede lid, van de Energiewet) tevens een mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling, in afstemming met de transmissiesysteembeheerders voor gas en elektriciteit, andere installaties aan te merken als cruciale gasgestookte energiecentrale. Een dergelijke installatie moet voldoen aan de in artikel 11, zevende lid, van de verordening gasleveringszekerheid gestelde voorwaarden. Dit betekent dat de

¹⁷⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29023, nr. 253.

¹⁷⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

onderbreking van de gastoevoer aan dergelijke installatie de werking van het elektriciteitssysteem ernstig kan beschadigen of de productie of het transport van gas zou verhinderen.

Registratieplicht en verplichting delen informatie met netbeheerder

In de Energiewet is reeds een verplichting voor leveranciers opgenomen om te registreren of een leveringsovereenkomst is gesloten met een huishoudelijk eindafnemer of een micro-onderneming (artikel 2.6, vijfde lid, van de Energiewet). Met dit wetsvoorstel wordt deze registratieverplichting uitgebreid met een verplichting om te registreren of de eindafnemer waarmee een leveringsovereenkomst gesloten is een kleine of middelgrote onderneming is of een eindafnemer is aangemerkt als cruciale gasgestookte energiecentrale.

Ook dient de leverancier te registreren welk type economische activiteit of economische activiteiten de eindafnemer van gas verricht (artikel 5.1, onderdeel C, van het wetsvoorstel: artikel 2.6, zesde lid, onderdeel a (nieuw) van de Energiewet). Daarbij moet gebruik worden gemaakt van bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde methodiek voor het identificeren van economische activiteiten. Op dit moment wordt voor de identificatie van het type economische activiteit dat een afnemer verricht gebruik gemaakt van de SBI-codes die zijn opgenomen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Zoals gesignaleerd in paragraaf 2.3.1 van deze toelichting zijn ten aanzien van het gebruik van SBI-codes evenwel verschillende knelpunten geconstateerd. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal dan ook worden gezien of het wenselijk is om gebruik te blijven maken van SBI-codes indien de knelpunten bij het gebruik van de SBI-codes voldoende kunnen worden geadresseerd, of dat het wenselijk is om een alternatieve methodiek te ontwikkelen. Meer technische uitwerking van de eisen die aan deze methodiek gesteld worden kan vervolgens plaatsvinden bij ministeriële regeling.

Wijzigingen in de kwalificatie van de eindafnemer van gas als micro-onderneming, kleine onderneming, middelgrote onderneming of cruciale gasgestookte energiecentrale of de economische activiteit(en) die de eindafnemer verricht, dienen ook te worden geregistreerd. Deze informatie is afkomstig van de eindafnemer zelf in het licht dan ook voor de hand dat in de leveringscontracten op dit punt een meldingsplicht wordt opgenomen.

In het wetsvoorstel is voorts eenzelfde verplichting opgenomen voor vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten (artikel 5.1, onderdeel D: artikel 2.33a van de Energiewet). Dit omdat zich achter een multisite-overeenkomst meerdere eindafnemers bevinden. Een vergelijkbare verplichting is opgenomen voor beheerders van gesloten systemen voor gas (artikel 5.1, onderdeel L: artikel 3.105a van de Energiewet), omdat zich achter deze systemen meerdere aangesloten bevinden.

Leveranciers zijn op grond van artikel 4.8, eerste lid, van de Energiewet voorts verplicht om door hen verzamelde bij ministeriële regeling bepaalde gegevens met betrekking tot de eindafnemers aan te leveren aan de beheerder van het systeem waarop de eindafnemer is aangesloten (de registerbeheerder). Dit kan, afhankelijk van het systeem waarop de eindafnemer is aangesloten de transmissiesysteembeheerder, een distributiesysteembeheerder of een beheerder van een gesloten systeem zijn. Bij ministeriële regeling zal worden bepaald dat dit ook de geregistreerde informatie betreft over het type afnemer en het type economische activiteiten dat eindafnemer verricht. In het wetsvoorstel is tevens voorzien in eenzelfde verplichting voor vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten (artikel 5.1, onderdeel O, van het wetsvoorstel: artikel 4.8, achtste lid (nieuw) van de Energiewet). Voor beheerders van gesloten systemen is een dergelijke verplichting niet nodig, omdat zij zelf registerbeheerders zijn.

4. Gasleveringsnorm

In paragraaf 2.3.2 zijn drie aandachtspunten gesignaleerd bij de wijze waarop in Nederland invulling wordt gegeven aan de gasleveringsnorm:

1. het gebruik van het begrip kleinverbruikers in plaats van beschermde afnemers bij het bepalen van de omvang van de voorzieningen die moeten worden getroffen ter uitvoering van de gasleveringsnorm;

2. het slechts beperkt uitvoering geven aan verschillende onderdelen van de gasleveringsnorm; en
3. de verdeling en explicitering van de verantwoordelijkheden van de leveranciers en van GTS bij de uitvoering van de gasleveringsnorm.

Deze aandachtspunten worden in dit wetsvoorstel op de navolgende wijze geadresseerd

4.1 Van kleinverbruikers naar beschermde afnemers

Voor de bepaling van de omvang van de voorzieningen die ten behoeve van de uitvoering van de gasleveringsnorm getroffen moeten worden, wordt in Nederland tot op heden gebruik gemaakt van de vraag van de Nederlandse kleinverbruikers van gas. Dit is, zoals is opgemerkt in paragraaf 2.3.2, niet in overeenstemming met de verordening gasleveringszekerheid, omdat deze verordening bepaalt dat hiervoor de vraag van beschermde afnemers moet worden gebruikt. Dit is in Nederland tot op heden niet mogelijk geweest, omdat zowel de leveranciers en de netbeheerders als de overheid niet beschikten over de informatie die noodzakelijk is om de verschillende door de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden afnemersgroepen af te bakenen.

In hoofdstuk 3 is beschreven op welke wijze dit aandachtspunt in het wetsvoorstel wordt geadresseerd. In de bepalingen in en op grond van de Energiewet waarmee uitvoering wordt gegeven aan de gasleveringsnorm¹⁷⁷ wordt de verwijzing naar kleinverbruiker vervangen door beschermde afnemer en ook in nieuwe bepalingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de gasleveringsnorm wordt gebruik gemaakt van het begrip beschermde afnemer (artikel 5.1, onderdelen D en G: artikel 2.33b en 3.64 van de Energiewet).

4.2 Volledige uitvoering van alle onderdelen van de gasleveringsnorm en heroverweging en explicitering van verantwoordelijkheid voor uitvoering van de gasleveringsnorm

Met dit wetsvoorstel wordt de verplichting om voorzieningen te treffen uitgebreid naar elk van in de gasleveringsnorm genoemde gevallen, te weten:

- extreme temperaturen gedurende een zeven dagen durende piekperiode die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar (artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de verordening gasleveringszekerheid),
- een periode van 30 dagen met een uitzonderlijk hoge gasvraag die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar (artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van de verordening gasleveringszekerheid); en
- een periode van 30 dagen in het geval van verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de verordening gasleveringszekerheid).

In de eerste plaats wordt in het nieuwe artikel 2.33b, eerste lid, van de Energiewet (artikel 5.1, onderdeel D, van het wetsvoorstel) de verantwoordelijkheid van leveranciers van beschermde afnemers – in het kader van hun verantwoordelijkheid voor betrouwbare levering aan hun afnemers – om voorzieningen te treffen ter uitvoering van de gasleveringsnorm voorzieningen geëxpliciteerd. In aanvulling op de explicitering van de verantwoordelijkheid van leveranciers van beschermde afnemers, wordt de taak van de transmissiesysteembeheerder voor gas (GTS) om voorzieningen te treffen om leveranciers van beschermde afnemers in staat te stellen de pieklevering van gas aan beschermde afnemers te verzorgen, gehandhaafd. Ook wordt verduidelijkt dat de pieklevering de gevallen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdelen a (extreme koude) en b (extreem hoge vraag), van de verordening gasleveringszekerheid betreft (artikel 5.1, onderdeel G, van het wetsvoorstel: artikel 3.64 van de Energiewet). Uit de historische data blijkt daarbij dat perioden van extreem hoge vraag in Nederland samenvallen met perioden van extreme koude. Tot slot, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de aard van de ten behoeve van pieklevering te treffen voorzieningen. Een voorziening die bedoeld is om in tijden van hoge vraag de piekvraag af te dekken, vergt niet alleen de daadwerkelijke fysieke beschikbaarheid van deze hoeveelheid gas op dat moment, maar ook de mogelijkheid om dit gas op het Nederlands transmissiesysteem te brengen. Dit betekent dat de pieklevering gedekt moet worden in de vorm van een fysiek middel, zoals bijvoorbeeld het opslaan

¹⁷⁷ Artikel 3.64 van de Energiewet en het Energiebesluit, voorheen Besluit leveringszekerheid Gaswet.

van gas in een gasopslag, dat op het Nederlands transmissiesysteem kan worden gebracht op het moment dat dit voor pieklevering noodzakelijk is.

Leveranciers zijn uit hoofde van de door hen met hun afnemers aangegane leveringsovereenkomsten verplicht om hun afnemers op betrouwbare wijze te voorzien van gas. In artikel 2.18, eerste lid, van de Energiewet is voorts bepaald dat leveranciers van kleinverbruikers dienen te beschikken over de benodigde organisatorische, financiële en technische kwaliteiten. Dit voorschrift is bedoeld om de betrouwbaarheid van levering te borgen en is een voorwaarde voor het verkrijgen en behouden van een vergunning om aan kleinverbruikers te mogen leveren. Aan deze verplichting is door ACM nadere invulling gegeven met de Beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers. Volgens deze beleidsregel moeten leveranciers voldoende aandacht besteden aan risicomanagement. Uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld in de gasleveringsnorm zijn risico's voor betrouwbare levering. Van leveranciers wordt verwacht dat zij bewust bepalen in welke mate zij bereid zijn risico's te lopen en op welke wijze zij deze risico's vervolgens voortdurend beheersen (welke voorzieningen zij treffen om deze risico's te beheersen)¹⁷⁸.

Om hiertoe in staat te zijn, richten leveranciers hun portfolio zo in dat zij ook onder bijzondere omstandigheden in staat zijn om te voorzien in de gasvraag van afnemers. Op de gasmarkt staat hen daarbij een groot aantal mogelijkheden ter beschikking zoals het sluiten van lange termijncontracten met aanbieders van gas (producenten, wederverkopers) en het inkopen van gas via de gashandelsplaats TTF waar gas kan worden ingekocht voor levering op dezelfde of de volgende dag (spot), maar ook voor levering over enkele jaren (futures) en voor diverse daar tussen liggende periodes. Daarnaast kunnen zij ervoor kiezen om capaciteit te contracteren bij een gasopslag om daar in zomer gas in op te slaan voor levering in de winter. Bij dit alles staat het leveranciers aan beschermde afnemers in belangrijke mate vrij om hier zelf invulling aan te geven op de manier die het beste past bij hun bedrijfsvoering en het profiel van hun klantenbestand.

Leveranciers dekken de hoeveelheid gas die zij verwachten te moeten leveren primair af met inkoopcontracten. Verschillende leveranciers houden ook zelf voorraden aan in gasopslagen (zowel seizoensopslagen al short -en multicycle opslagen). Leveranciers houden daarbij onder meer rekening met de verwachte weersontwikkeling. Leveranciers dekken daarbij de vraag in de winter tot de op basis van de meerjarige winterontwikkeling verwachte wintertemperatuur. Voor het afdekken van de vraag tijdens een incidentele – niet extreme - koudere periode maken leveranciers over het algemeen gebruik van de spotmarkt. Om, als dit nodig is, op de spotmarkt voldoende gas in te kunnen kopen, houden gasleveranciers een voldoende financiële buffer aan. De ACM beoordeelt, aan de hand van onder meer de inkoopstrategie, financiële positie en het risicomanagement van leverancier, de betrouwbaarheid van de wijze waarop leveranciers van kleinverbruikers tegen redelijke tarieven en voorwaarden zorgdragen voor de levering van elektriciteit of gas aan kleinverbruikers (zie hieromtrent de Beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers). Voor het transport van gas dient de vergunninghouder contracten te sluiten met GTS en met regionale netbeheerders.

Om de betrouwbare levering tijdens perioden van extreme koude (pieklevering) te waarborgen heeft GTS op grond van artikel 3.64, eerste lid, van de Energiewet als taak om voorzieningen te treffen om vergunninghouders (leveranciers) in staat te stellen de levering van gas aan alle aangeslotenen met een kleine aansluiting (kleinverbruikers) te verzorgen in perioden van extreme koude. In de Takencode gas LNB (paragraaf 2.1) is vastgelegd op welke wijze GTS zorgdraagt voor de pieklevering aan leveranciers van kleinverbruikers en hoe de kosten daarvan op deze leveranciers verhaald worden. Met dit wetsvoorstel wordt – om beter uitvoering te geven aan de gasleveringsnorm - deze taak gewijzigd naar leveranciers van beschermde afnemers en wordt verduidelijkt dat de piekleveringstaak van GTS zowel extreme koude (onderdeel a van de gasleveringsnorm) als extreem hoge vraag (onderdeel b van de gasleveringsnorm) omvat. De exacte verdeling van de verantwoordelijkheid van leveranciers van beschermde afnemers en GTS (vanaf welke temperatuur GTS voorzieningen dient te treffen) wordt – omdat deze verdeling als gevolg van meerjarige temperatuurontwikkeling kan wijzigen – evenals de omvang van de te treffen voorzieningen uitgewerkt bij ministeriële regeling (artikel 5.1, onderdelen D en G, van het

¹⁷⁸ Zie hieromtrent de toelichting bij beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers (Staatscourant 2022, 26417, paragraaf 3).

wetsvoorstel: artikel 2.33b, derde lid, onderdelen a en b, en 3.64, derde lid, onderdelen a en b, van de Energiewet).

Het is in eerste instantie aan leveranciers van beschermde afnemers zelf om te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor betrouwbare levering. Zij dienen hierover in het kader van voornoemde beleidsregel wel jaarlijks te rapporteren aan de ACM. Mocht op enig moment blijken dat de wijze waarop leveranciers van beschermde afnemers invulling geven aan de gasleveringsnorm niet toereikend is, dan geeft dit wetsvoorstel de minister de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aanvullende eisen te stellen aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de gasleveringsnorm (artikel 5.1. onderdeel D, van het wetsvoorstel: artikel 2.33b, tweede lid, van de Energiewet). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verplichting om een deel van de verwachte wintervraag aan te houden in gasopslagen (paragraaf 6.2.2. van deze toelichting gaat hier nader op in).

5. Afkondiging van een niveau van gascrisis en maatregelen ter bestrijding van een gascrisis

Omdat gas een belangrijke rol speelt in de Nederlandse economie en maatschappij heeft een (dreigende) verstoring van de gasleveringssituatie, zoals ook in 2022 duidelijk zichtbaar was, een grote economische en maatschappelijke impact. Het borgen van de gasleveringszekerheid en het daartoe treffen van maatregelen ter bestrijding van een gascrisis is vanwege deze impact dan ook te kwalificeren als noodzakelijk in het algemeen belang. Om een gascrisis adequaat te kunnen bestrijden, moet de overheid snel, flexibel en doeltreffend kunnen handelen. Tegelijkertijd kunnen de maatregelen die nodig zijn om een gascrisis adequaat te bestrijden, afhankelijk van de maatregel en vormgeving daarvan, ook ingrijpend zijn en - gezien het belang van gas voor de Nederlandse economie - een aanzienlijk economische en maatschappelijke impact hebben. Verschillende maatregelen kunnen daarbij ook leiden tot een inmenging met het recht op eigendom. Dit betekent dat het bij de vormgeving van een wettelijke grondslag voor bevoegdheden ter bestrijding van een gascrisis noodzakelijk is om een balans te treffen tussen de noodzaak van adequaat, snel en flexibel handelen enerzijds en de noodzaak van democratische legitimatie en het waarborgen van de bescherming van grondrechten en andere belangen die door dit handelen getroffen kunnen worden anderzijds.

In dit hoofdstuk wordt daarom eerst ingegaan op de waarborgen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht. Hierbij wordt zowel ingegaan op de algemene inhoudelijke voorwaarden die worden gesteld aan het gebruik van de in deze hoofdstuk beschreven bevoegdheden tot het treffen maatregelen ter bestrijding van gascrisis (paragraaf 5.1) als de procedurevoorschriften die aan het gebruik van de verschillend bevoegdheden verbonden worden (paragraaf 5.2). Vervolgens wordt ingegaan op de afkondiging van een niveau van gascrisis (paragraaf 5.3) en worden de afzonderlijke bevoegdheden waarin het wetsvoorstel voorziet ten behoeve van de bestrijding van een gascrisis besproken (paragraaf 5.4 tot en 5.6).

5.1 Inhoudelijke voorwaarden voor het gebruik van de bevoegdheid tot treffen maatregelen ter bestrijding van gascrisis

Wanneer de minister ter bestrijding van een gascrisis maatregelen zoals beschreven in dit hoofdstuk treft, moet, aan de hand van de actuele gasleveringssituatie, worden beoordeeld in hoeverre de maatregelen die worden overwogen noodzakelijk zijn voor de bestrijding van de betreffende gascrisis. De vaste jurisprudentie over onder andere het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waarin het recht op eigendom wordt beschermd, vereist in dit kader dat er een belangenafweging plaatsvindt tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht en het met die inmenging gediende algemeen belang. Er moet een redelijk evenwicht, een «fair balance», worden gevonden tussen het recht op eigendom en het algemeen belang dat met de inmenging wordt gediend. Dit betekent dat de maatregel voorzienbaar moet zijn, geschikt moet zijn om het gestelde doel te bereiken, hetzelfde doel niet moet kunnen worden bereikt met andere lichtere maatregelen en de maatregel in een redelijke (proportionele) verhouding staat tot het daarmee gediende algemeen belang (noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit).

Om te verzekeren dat deze afweging plaatsvindt bij het treffen van maatregelen ter bestrijding van een gascrisis die zijn opgenomen in afdeling 2.2 van het wetsvoorstel is in het wetsvoorstel een

algemene bepaling opgenomen waarin de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit als voorwaarden zijn gesteld aan de uitoefening van deze bevoegdheden (artikel 2.5 van het wetsvoorstel). Dit betekent dat een maatregel alleen getroffen mag worden indien en voor zover deze noodzakelijk is voor de bestrijding van een gascrisis.

De gevolgen van de maatregelen mogen voorts niet onevenredig zijn aan dat doel en er mag geen gelijkwaardig alternatief beschikbaar zijn dat grondrechten minder beperkt en minder ingrijpende gevolgen heeft voor de economie en maatschappij. Tot slot moeten de gevolgen in een redelijke verhouding staan tot de gevolgen die zouden intreden indien de bevoegdheden niet worden toegepast. Dit uitgangspunt maakt ook onderdeel uit van de systematiek van het BH-G. Het BH-G voorziet voor de bestrijding van de eerste twee niveaus van gascrisis – in lijn met artikel 11, eerste lid, onderdelen a en b, van de verordening gasleveringszekerheid - slechts in naar hun aard minder ingrijpende marktgebaseerde maatregelen. Voor de bestrijding van een noodsituatie voorziet het BH-G in een ladder van maatregelen waarvan de impact steeds groter wordt. Deze maatregelenladder dicteert de volgorde waarin de genoemde maatregelen moeten worden overwogen, van de eerste tot de laatste maatregel.

In de specifieke artikelen waarmee bevoegdheidsgrondslagen worden gecreëerd, worden in aanvulling op de meer algemene vereisten van artikel 2.5 van het wetsvoorstel meer specifieke eisen gesteld aan de uitoefening van de betreffende bevoegdheid. Op deze vereisten wordt bij de afzonderlijke bevoegdheidsgrondslagen ingegaan.

5.2 Procedure voor het gebruik van bevoegdheden voor het treffen maatregelen ter bestrijding van een gascrisis

Bij de vormgeving van de procedure voor het gebruik van de verschillende bevoegdheden voor het bestrijden van een gascrisis moet in het belang van democratische legitimatie expliciet aandacht worden besteed aan de rol en mate van betrokkenheid van het parlement. Daarbij moet, zoals opgemerkt, steeds een goede balans geslagen worden met de noodzaak van het snel, slagvaardig en flexibel kunnen handelen ter bestrijding van een gascrisis. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft, mede naar aanleiding van het ongevraagd advies van de Raad van State 'van noodwet tot crisisrecht'¹⁷⁹ in het Beleidsplan crisisbeheersing¹⁸⁰ van 6 december 2022 een kader geschetst voor de vormgeving van verschillende soorten (staats)nood- en crisisbevoegdheden vanuit het oogpunt van het belang van democratische legitimatie. Dit kader bevat een categorisering van soorten noodbevoegdheden en, indien van toepassing, de procedures voor het in werking stellen en buiten werking stellen daarvan. Verder bevat het beleidsplan overwegingen omtrent de vormgeving van verdere betrokkenheid van het parlement.

Voor de vormgeving van de procedure voor het gebruik van bevoegdheden is voorts relevant dat een gascrisis, met name een noodsituatie, en de maatregelen die op grond van dit wetsvoorstel ter bestrijding daarvan worden getroffen niet alleen gevolgen hebben voor het beleidsterrein van de Minister van Klimaat en Groene Groei. Afhankelijk de maatregel en de vormgeving daarvan kan een maatregel specifieke gevolgen hebben voor de beleidsterreinen van verschillende bewindspersonen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij het bepalen van de rol van het parlement bij het in- en buiten werking stellen van bevoegdheden, de rol van de betrokken bewindspersonen, de ministerraad en het parlement bij het gebruik van (inwerkinggestelde) bevoegdheden. In de paragrafen 5.4 tot en met 5.6 wordt vervolgens belicht op welke wijze de betrokkenheid van het parlement en andere bewindspersonen in het wetsvoorstel voor de betreffende bevoegdheid concreet is vormgegeven.

5.2.1 In- en buiten werking stellen van bevoegdheden

Wanneer een wet bevoegdheidsgrondslagen creëert, treden deze bepalingen doorgaans in werking op het moment dat de wet zelf in werking treedt. Voor bevoegdheidsgrondslagen voor bevoegdheden ter bestrijding van crises kan het, bijvoorbeeld vanwege de zwaarte van de ingreep de rechtsorde die het gebruik van deze bevoegdheden met zich kan brengen, onwenselijk zijn dat

¹⁷⁹ Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 29668, nr. 65, §4.5.

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29668, nr. 69.

ze standaard ter beschikking staan van de overheid. Voor bepaalde categorieën noodbevoegdheden geldt dan ook dat zij door inwerkingstelling "geactiveerd" moeten worden voor zij gebruikt kunnen worden. Ook moeten zij, als hun toepassing niet meer noodzakelijk is, zo snel mogelijk weer buiten werking gesteld worden.

In het Beleidsplan crisisbeheersing wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën noodbevoegdheden:

- 1) noodbevoegdheden die in werking gesteld moeten worden en die alleen in een noodtoestand (een uitzonderingstoestand als bedoeld in artikel 103 van de Grondwet) kunnen worden ingezet;
- 2) noodbevoegdheden die afzonderlijk in werking gesteld moeten worden en die ook toepasbaar zijn buiten de noodtoestand; en
- 3) vormvrije noodbevoegdheden.

De eerste en zwaarste categorie noodbevoegdheden mogen daarbij, ingevolge artikel 103 van de Grondwet, slechts gebruikt worden wanneer op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden door de regering een noodtoestand is afgekondigd¹⁸¹. Een bevoegdheid valt in deze categorie als met behulp van die bevoegdheden wordt afgeweken van de in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet genoemde grondrechten en bepalingen¹⁸². Afwijkingen van deze grondrechtelijke bepalingen, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting, behoren tot de zwaarste ingrepen in de rechtsorde die daarom alleen in de ernstigste omstandigheden gerechtvaardigd zijn. De bevoegdheden waarin dit wetsvoorstel voorziet leiden niet tot een afwijking van deze grondrechten en bepalingen, waardoor deze categorie niet van toepassing is op de bevoegdheden in dit wetsvoorstel.

De tweede categorie noodbevoegdheden betreft bevoegdheden waarvan het niet wenselijk is dat ze standaard ter beschikking staan van de overheid. Deze bevoegdheden moeten afzonderlijk in werking worden gesteld. Wel mogen zij, anders dan bevoegdheden van de eerste categorie, ook buiten een afgekondigde noodtoestand gebruikt worden. Een bevoegdheid valt, voor zover voor de bevoegdheden in dit wetsvoorstel relevant, in deze categorie als deze meer algemene, onbepaalde en open toepassingscriteria heeft, waarbij de beleidsvrijheid bij de uitoefening van de bevoegdheid relatief ruim is of de bevoegdheid specifiek omschreven is, maar de toepassing ernstige gevolgen (o.a. afwijking van grondrechten anders dan grondrechten genoemd in artikel 103, tweede lid van de Grondwet) heeft voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties of medeoverheden.

Deze categorie van bevoegdheden behoort buiten crisistijd niet in werking te zijn: de bevoegdheden kunnen in werking worden gesteld in gevallen die in de betreffende wet omschreven zijn. De inwerkingstelling vindt plaats bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President. Voor zover de spoedeisendheid van de situatie zich daar niet tegen verzet wordt het parlement vooraf meegenomen in de afweging om noodbevoegdheden in werking te stellen. Nadat het koninklijk besluit is vastgesteld, wordt onverwijld een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gezonden waarin het voortduren van de in werking gestelde bepalingen wordt geregeld (voortduringswet). Als dit voorstel niet wordt aangenomen dan moeten de in werking gestelde bepalingen onverwijld bij koninklijk besluit – wederom op voordracht van de Minister-President – buiten werking worden gesteld. Dit betekent dat de noodbevoegdheden dan niet langer kunnen worden uitgeoefend. Als de crisissituatie eindigt terwijl een voortduringswet nog in behandeling of al aangenomen en in werking getreden is, stelt de regering de in werking gestelde bepalingen buiten werking zodra de omstandigheden dit toelaten. Ook dit gebeurt bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President. Met deze procedure wordt voorzien in een extra

¹⁸¹ De Minister van Justitie en Veiligheid heeft een voorstel in voorbereiding tot wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Dit voorstel is op 24 april 2024 opengesteld voor internetconsultatie ([Overheid.nl | Consultatie Wijziging van de Cwu \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wijziging-van-de-cwu)). De in dit voorstel voorgestelde wijzigingen hebben geen gevolgen voor dit voorstel.

¹⁸² Het gaat daarbij om de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (voor zover dit uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen betreft, artikel 6 van de Grondwet), de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 van de Grondwet), het recht op vereniging (artikel 8 van de Grondwet), het recht op vergadering en betoging (artikel 9 van de Grondwet), het huisrecht (artikel 12, tweede en derde lid, van de Grondwet), het telecommunicatie-geheim (artikel 13 van de Grondwet) en het exclusief beleggen van de berechting van strafbare feiten en bevoegdheid van het opleggen van straffen van vrijheidsontneming door de rechterlijke macht (artikel 113, eerste en derde lid) van de Grondwet).

betrokkenheid van het parlement en daarmee in de borging van de democratische legitimatie van het gebruik van deze bevoegdheden.

De derde categorie noodbevoegdheden betreft bevoegdheden waarin de toepassingscriteria gericht en relatief ingekaderd zijn. Zij zijn door de wetgever toegespitst op specifieke en begrensde situaties bijvoorbeeld door de materiële en territoriale reikwijdte van de maatregel, de duur van de maatregel en de impact van de maatregel op individuen en de samenleving. Met deze bevoegdheden kan worden afgeweken van wet- en regelgeving, maar niet van de Grondwet. Dit laat onverlet dat de in de Grondwet beschermde grondrechten met behulp van deze bevoegdheden kunnen worden beperkt als aan de door de betreffende bepaling van de Grondwet gestelde criteria is voldaan. Voor deze categorie bevoegdheden is niet voorzien in een afzonderlijke inwerkingstellingsverplichting. Deze bevoegdheden zijn dus ook buiten crisistijd in werking. Dit laat onverlet dat hier slechts gebruik van mag worden gemaakt onder de in de wet opgenomen voorwaarden. De betrokkenheid van het parlement bij de inwerkingtreding van deze bepalingen is gegarandeerd in het kader van het reguliere wetgevingsproces bij de totstandkoming van deze bevoegdheidsbepalingen.

5.2.2 Betrokkenheid andere bewindspersonen en ministerraad bij het gebruik van bevoegdheden

De vraag of en zo ja op welke wijze andere bewindspersonen en/of de ministerraad betrokken moeten worden bij het gebruik van de bevoegdheden die deze wet creëert, wordt in de eerste plaats beoordeeld aan de hand van de vraag of de maatregelen die op grond van deze bevoegdheden getroffen kunnen worden rechtstreeks van invloed kunnen zijn op wettelijke regelingen en de uitoefening van bestaande bevoegdheden op terreinen waarvoor andere ministers de verantwoordelijkheid dragen. Daarnaast is bezien of het gebruik van de bevoegdheid, gezien de aard en ernst van de gevolgen die dit kan hebben voor de economie en maatschappij als geheel en de belangen die daarbij afgewogen moeten worden, een onderwerp dat een verplichte betrokkenheid van de ministerraad als geheel rechtvaardigt.

Als evident of aannemelijk is dat een maatregel op grond van een bevoegdheid waar dit wetsvoorstel in voorziet rechtstreeks van invloed zal zijn op wettelijke regelingen en de uitoefening van bestaande bevoegdheden op terreinen waarvoor andere ministers verantwoordelijkheid dragen, is in de bevoegdheidsbepaling, afhankelijk van de omvang van de verwachte invloed, opgenomen dat de vaststelling van de maatregel door de Minister van Klimaat en Groene Groei en de betreffende bewindspersoon gezamenlijk geschiedt dan wel in overeenstemming met de betreffende bewindspersoon. Indien een maatregel op grond van een bevoegdheid waarin het wetsvoorstel voorziet mogelijk een rechtstreekse invloed zal hebben op het beleidsterrein waarvoor een andere bewindspersoon verantwoordelijkheid draagt is voorzien in vaststelling van de maatregel in overeenstemming met de minister die het aangaat. Tot slot is voor bevoegdheden waarvan het gebruik gevolgen heeft voor de economie en maatschappij als geheel voorzien in vaststelling van een maatregel op grond van die bevoegdheid in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Op deze manier wordt gewaarborgd dat alle betrokken belangen in de afweging worden meegenomen.

5.2.3 Rol van het parlement bij het gebruik van bevoegdheden

Voor wat betreft de rol van het parlement bij het gebruik van (inwerking gestelde) nood- en crisisbevoegdheden merkt Minister van Justitie en Veiligheid in het beleidsplan ten algemene op dat het, indien de samenleving geconfronteerd wordt met een crisis die zich uitspreidt over een langere periode en de inzet van noodbevoegdheden daardoor gedurende een langere tijd noodzakelijk blijft, het voor de hand ligt dat het parlement nauwer wordt betrokken bij de inwerkingstelling en buitenwerkingstelling van noodbevoegdheden en tijdens de inzet van de noodbevoegdheden op de hoogte wordt gehouden van de situatie alsook de toepassing van die bevoegdheden, zodat het in staat is de controlerende en wetgevende taken zo goed mogelijk uit te voeren¹⁸³. Voor het uitoefenen van zijn controlerende en wetgevende taken beschikt het parlement over de bekende en

¹⁸³ Kamerstukken II 2022/23, 29668, nr. 69, paragraaf 4.

reguliere instrumenten, zoals het vragenrecht, het recht om moties in te dienen en – in het geval van de Tweede Kamer - het recht om amendementen en initiatiefvoorstellen in te dienen.

Om het parlement in staat te stellen zijn taken op effectieve wijze te vervullen is het noodzakelijk dat het parlement goed geïnformeerd is over het gebruik van de bevoegdheden waarin het wetsvoorstel voorziet. In dit kader is in de eerste plaats de normale informatieverplichting op grond van artikel 68 van de Grondwet relevant. Hoewel het strikt genomen niet nodig is om naast de normale informatieverplichting op grond van artikel 68 van de Grondwet nadere regels te stellen, is in dit wetsvoorstel een specifieke informatieverplichting opgenomen. Het opnemen van een specifieke informatieverplichting is door de Afdeling advisering van Raad van State ook geadviseerd ten aanzien van de maatregelen ter bestrijding van Covid-19. De overweging van de afdeling was daarbij dat een dergelijke specifieke informatieplicht waarborgt dat het parlement beter en effectiever controle kan uitoefenen op het samenstel van maatregelen. Bovendien wordt daarmee het parlement ook de gelegenheid geboden om met behulp van de aldus verkregen informatie met de regering in debat te gaan over de nog te nemen maatregelen voor de daarna komende periode en de voorwaarden die daaraan moeten worden gesteld. In laatstgenoemde zin gaat het dus ook om parlementaire controle vooraf¹⁸⁴.

De specifieke informatieplicht waarin dit wetsvoorstel voorziet (artikel 2.3, vierde lid, van het wetsvoorstel), verplicht de minister in de eerste plaats om de beide Kamers der Staten-Generaal onverwijld te informeren over het afkondigen en intrekken van een niveau van gascrisis en binnen een redelijke termijn na afkondiging van een niveau van gascrisis aan beide Kamers inzichtelijk te maken hoe de bestrijding van het niveau van gascrisis ter hand wordt genomen en wat de verwachte ontwikkelingen met betrekking tot de gasleveringssituatie zijn. In het BH-G is voor ieder afzonderlijk niveau van crisis voorzien is een set maatregelen ter bestrijding daarvan, de minister betreft deze maatregelen (handelingsperspectieven) derhalve bij het informeren van de beide Kamers. In de tweede plaats verplicht het wetsvoorstel de minister om beide Kamers maandelijks een overzicht te zenden van de krachtens afdeling 2.2 geldende maatregelen. Het gaat daarbij concreet om maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie (artikel 2.6 van het wetsvoorstel) en maatregelen ten behoeve van het treffen van solidariteitsmaatregelen (artikelen 2.7 en 2.8 van het wetsvoorstel) en, indien in werking gesteld, maatregelen getroffen op grond de noodbevoegdheid voor het treffen van maatregelen ten behoeve van uitvoering van tijdelijke EU-noodmaatregelen (artikel 2.10 van het wetsvoorstel) en onvoorzien maatregelen die noodzakelijk zijn ter bestrijding van een niveau van gascrisis (artikel 2.11 van het wetsvoorstel). In dit overzicht worden de beide Kamers niet alleen geïnformeerd over de getroffen maatregelen, maar ook over de monitoring van de effecten van de maatregelen in de praktijk en over de verwachtingen ten aanzien van het voortduren van de maatregelen.

Naast een specifieke informatieverplichting kan voor de uitoefening van noodbevoegdheden ook worden voorzien in een vorm van gecontroleerde of voorwaardelijke delegatie waarbij een ministeriële regeling die wordt vastgesteld op basis van een noodbevoegdheid voor- of nadat deze wordt vastgesteld voor instemming aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd (een voor- of nahangprocedure). Er is geen beleid dat een vorm van gecontroleerde of voorwaardelijke delegatie voorschrijft bij het gebruik van noodbevoegdheden. In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt er juist op aangedrongen zeer terughoudend om te gaan met het gebruik van voorwaardelijke en gecontroleerde delegatie¹⁸⁵. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar adviezen geen opmerkingen gemaakt strekkend tot het adviseren van het voorzien in een vorm van gecontroleerde of voorwaardelijke delegatie bij het toepassen van noodbevoegdheden. In haar advies over de Tijdelijke Wet maatregelen covid-19 maatregelen benoemt de afdeling juist dat dit ten koste kan gaan van de bij een bestrijding van een crisis noodzakelijke handelingsnelheid en adviseert in plaats daarvan een specifieke informatieplicht om het belang van democratische legitimatie goed te borgen¹⁸⁶. Het wetsvoorstel voorziet, in lijn met dit advies van de Raad van State, niet in een vorm van gecontroleerde of voorwaardelijke delegatie voor wat betreft toepassing van de noodbevoegdheden in dit wetsvoorstel die dienen ter uitvoering van de maatregelen in het BH-G ter bestrijding van een noodsituatie en het treffen van solidariteitsmaatregelen. Gezien de informatie over het proces van crisisbestrijding en de

¹⁸⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 4, paragraaf 4.

¹⁸⁵ Aanwijzingen 2.35 tot en met 2.37

¹⁸⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 4, paragraaf 4.

maatregelen die in dat kader getroffen kunnen worden in het BH-G en de specifieke informatieverplichting waarin het wetsvoorstel voorziet bij afkondiging van een niveau van gascrisis beschikt het parlement reeds over mogelijkheden van parlementaire controle vooraf.

Tegelijkertijd constateert de Minister van Justitie en Veiligheid in het Beleidsplan crisisbeheersing dat voor één specifiek type noodbevoegdheid, de vangnetbepaling voor onvoorziene omstandigheden, het in het bijzonder van belang is dat deze met voldoende procedurele waarborgen wordt omkleed. Vangnetbepalingen hebben - meer nog dan noodbevoegdheden van de tweede categorie - zeer algemene, onbepaalde en open toepassingscriteria, met als gevolg dat de beleidsvrijheid bij de uitoefening van de bevoegdheid zeer ruim is. Deze bepalingen zijn volgens de Minister van Justitie en Veiligheid dan ook vooral bedoeld om de tijd te overbruggen totdat de wetgever voor de dan optredende situatie noodzakelijke regels heeft getroffen. Het enige thans bekende voorbeeld van een dergelijke bepaling is artikel 58d van de Wet publieke gezondheid.

Voor dit specifieke type noodbevoegdheid is in het wetsvoorstel (artikelen 2.10 en 2.11), in het belang van democratische legitimatie, in het licht van de noodzakelijkerwijs ruimer dan gebruikelijke delegatiegrondslag voorzien in gecontroleerde delegatie (een voorhangprocedure). Het bezwaar dat een voorhangprocedure tekort kan doen aan de ter bestrijding van crisis noodzakelijke handelingsnelheid, wordt daarbij ondervangen door te voorzien in een voorhangtermijn van een week in plaats van de reguliere voorhangtermijn van vier weken. Daarnaast kan als het in een spoedgeval echt niet anders kan, de voorhangprocedure buiten toepassing worden gelaten ten gunste van een nahangprocedure.

5.3 Afkondiging van een niveau van gascrisis

De bevoegdheid tot het afkondigen van een niveau van gascrisis wordt door het tweede lid van artikel 11 van de verordening gasleveringszekerheid opgedragen aan een door de lidstaat op grond van de verordening aangewezen bevoegde instantie¹⁸⁷. De bevoegdheid om een niveau van gascrisis af te kondigen en in te trekken wordt, in lijn met de aanwijzing van de minister als bevoegde instantie als bedoeld in de verordening gasleveringszekerheid (artikel 2.3, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel), opgedragen aan de minister. Om een niveau van gascrisis te kunnen afkondigen moet zijn voldaan aan de voor het betreffende niveau van gascrisis gestelde voorwaarden (artikel 11, eerste lid, onderdelen a tot en met c, van de verordening gasleveringszekerheid, zie hieromtrent ook paragraaf 2.2.1 van deze toelichting). Om een afgekondigd niveau van gascrisis in te trekken, dient niet langer te zijn voldaan aan deze voorwaarden. De voorwaarden voor het afkondigen van een niveau van gascrisis kunnen schematisch als volgt worden weergegeven:

¹⁸⁷ Artikel 3, tweede lid, van de verordening gasleveringszekerheid

Figuur 14 schematische weergave voorwaarden afkondigen niveau van gascrisis

Niveau	Voorwaarden <i>artikel 11, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid</i>
niveau van vroegtijdige waarschuwing („vroegtijdige waarschuwing“) <i>Onderdeel a</i>	De minister kan een vroegtijdige waarschuwing afkondigen als er sprake is van een situatie die voldoet aan de volgende cumulatieve criteria: <ol style="list-style-type: none"> 1) Uit concrete, ernstige en betrouwbare informatie; 2) blijkt dat er zich een gebeurtenis kan voordoen; 3) die de gasleveringssituatie aanzienlijk kan doen verslechteren; en 4) die kan leiden tot het ontstaan van een alarm- of een noodsituatieniveau.
alarmniveau („alarm“) <i>Onderdeel b</i>	De minister kan een alarmsituatie afkondigen als er sprake is van een situatie die voldoet aan de volgende cumulatieve criteria : <ol style="list-style-type: none"> 1) Er doet zich: <ol style="list-style-type: none"> a) een verstoring van de gaslevering voor, of b) een uitzonderlijk hoge gasvraag voor; 2) die de gasleveringssituatie aanzienlijk doet verslechteren; 3) maar de markt is nog in staat deze verstoring of vraag op te vangen zonder gebruik te moeten maken van niet-marktgebaseerde maatregelen.
noodsituatieniveau („noodsituatie“) <i>Onderdeel c</i>	De minister kan een alarmsituatie afkondigen als er sprake is van een situatie die voldoet aan de volgende cumulatieve criteria: <ol style="list-style-type: none"> 1) Er doet zich: <ol style="list-style-type: none"> a) een uitzonderlijk hoge gasvraag; b) een aanzienlijke verstoring van de gaslevering; of c) een andere aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie voordoet, en 2) alle relevante marktgebaseerde maatregelen zijn toegepast, maar de gaslevering volstaat niet om aan de resterende gasvraag te voldoen, en 3) er moeten dus bijkomend ook niet-marktgebaseerde maatregelen worden genomen, met name om gasleveringen aan beschermde afnemers overeenkomstig artikel 6 van de verordening gasleveringszekerheid veilig te stellen.

De wijze waarop de minister de omstandigheden op de gasmarkt beoordeelt om te komen tot een beslissing omtrent het afkondigen van een niveau van gascrisis zijn beschreven in de toelichting op het BH-G in de bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van 23 juni 2023¹⁸⁸. De bevoegdheid tot het afkondigen van een niveau van gascrisis is geen noodbevoegdheid in de zin van het Beleidsplan crisisbeheersing, omdat dit geen bevoegdheid betreft tot het treffen van maatregelen. Wanneer een lidstaat een noodsituatie afkondigt, onderzoekt de Europese Commissie uiterlijk binnen vijf dagen of de afkondiging van een noodsituatie overeenkomstig gerechtvaardigd is¹⁸⁹.

Vanwege de rol die gas speelt in de Nederlandse economie en maatschappij heeft een (dreigende) verstoring van de gasleveringssituatie gevolgen voor de beleidsterreinen van vrijwel alle bewindspersonen. Van het afkondigen van een niveau van gascrisis gaat bovendien een belangrijke signaalwaarde uit over de ernst van de situatie. Besluitvorming omtrent de afkondiging van een niveau van gascrisis is derhalve een beslissing die niet alleen de Minister van Klimaat en Groene Groei aangaat. Om deze reden is in het wetsvoorstel voorgesteld dat zowel afkondiging als intrekking van een niveau van gascrisis plaatsvindt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad (artikel 2.3, eerste en tweede lid). Ook is in het wetsvoorstel, zoals beschreven in paragraaf 5.2.3 van deze toelichting, ter bevordering van de mogelijkheden van parlementaire controle voorzien in een actieve informatieplicht richting beide Kamers van de Staten-Generaal (artikel 2.3, derde en vierde lid).

¹⁸⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 441.

¹⁸⁹ Artikel 11, achtste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

5.4 Bevoegdheid treffen maatregelen uit het BH-G ter bestrijding van een gascrisis

Het wetsvoorstel kent aan de Minister van Klimaat en Groene Groei een bevoegdheid toe om ter bestrijding van een noodsituatie bij ministeriële regeling maatregelen te treffen zoals voorzien in het BH-G die gericht zijn op het tijdelijk reduceren van de vraag naar gas om deze in overeenstemming te brengen met het resterende aanbod of de beschikbare capaciteit (artikel 2.6, eerste lid, van het wetsvoorstel). Daarnaast kent het wetsvoorstel aan de minister een bevoegdheid toe om ter bestrijding van een niveau van gascrisis het niet-essentieel gasverbruik van niet-beschermde afnemers te beperken.

In het licht van de impact die het treffen van een van de maatregelen op grond van dit artikel kan hebben op het bedrijfsleven en de Nederlandse economie is voorzien in besluitvorming tezamen met de Minister van Economische Zaken.

5.4.1 Voorwaarden gebruik bevoegdheden

a. Maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie

De bevoegdheid om de maatregelen van artikel 2.6, eerste lid, van het wetsvoorstel te treffen, kan slechts worden ingezet ter bestrijding van een door de Minister van Klimaat en Groene Groei afgekondigde noodsituatie.

Wanneer een lidstaat een noodsituatie afkondigt onderzoekt de Europese Commissie uiterlijk binnen vijf dagen of de door de lidstaat genomen maatregelen zo nauw mogelijk aansluiten bij de in het noodplan vermelde maatregelen¹⁹⁰. Ook onderzoekt de Europese Commissie of de lidstaat met de maatregelen:

- aardgasbedrijven geen onevenredige lasten oplegt;
- de gasstroom binnen de interne markt niet onnodig beperkt;
- de gasleveringssituatie in een andere lidstaat niet ernstig in gevaar kan brengen; en
- de grensoverschrijdende toegang tot infrastructuur handhaaft, voor zover dat technisch en uit het oogpunt van de veiligheid mogelijk is, overeenkomstig het noodplan.

Het gaat bij de maatregelen die op grond van dit artikel getroffen kunnen worden om maatregelen met een verplichtend karakter. Voor het treffen van maatregelen gebaseerd op vrijwilligheid (zoals bijvoorbeeld de oproep vermindering energieverbruik) is geen wettelijke grondslag nodig of, zoals in het geval van een besparingstender, biedt andere regelgeving reeds een afdoende wettelijke grondslag.

b. Maatregelen ter bestrijding van een niveau van gascrisis: beperking niet-essentieel gasverbruik beschermde afnemers

De bevoegdheid van artikel 2.6, tweede lid, van het wetsvoorstel om het niet-essentieel gasverbruik van beschermde afnemers te beperken, kan slechts worden ingezet ter bestrijding van het door de Minister van Klimaat en Groene Groei afgekondigde niveau van gascrisis of een door de Europese Commissie afgekondigde regionale of EU-noodsituatie

Het gaat bij de maatregelen die op grond van dit artikel getroffen kunnen worden om maatregelen met een verplichtend karakter. Voor het treffen van maatregelen gebaseerd op vrijwilligheid, zoals bijvoorbeeld de oproep vermindering van niet-essentieel energieverbruik, is geen wettelijke grondslag nodig. Om deze reden is er ook voor gekozen om deze bevoegdheidsgrondslag niet, zoals de verordening gasleveringszekerheid wel mogelijk maakt, te verruimen naar uitzonderlijke omstandigheden.

De minister moet bij het bepalen van het niet-essentieel verbruik van beschermde afnemers rekening houden met de randvoorwaarden die de verordening gasleveringszekerheid stelt¹⁹¹. Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met de gevolgen van een verstoring op leveringsketens die van zeer groot maatschappelijk belang zijn, de mogelijke negatieve gevolgen in andere lidstaten, in het bijzonder op leveringsketens van downstreamsectoren die van zeer groot

¹⁹⁰ Artikel 11, achtste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁹¹ Artikel 24 van de verordening gassolidariteit, vanaf 1 januari 2025 artikel 11, lid 7bis, van de verordening gasleveringszekerheid.

maatschappelijk belang zijn, de mogelijk langdurige schade aan industriële installaties en de mogelijkheden om het verbruik te verminderen en producten in de Unie te vervangen. Ook moet het verbruik van kwetsbare afnemers vermeden worden.

5.4.2 Maatregelen

In artikel 2.6, eerste lid, onderdelen a tot en met e, van het wetsvoorstel is geëxpliciteerd welk type (verplichtende) maatregelen getroffen kunnen worden ter bestrijding van een door de minister afgekondigde noodsituatie. Het gaat in de eerste plaats om het administratief afschakelen van (groepen van) niet-beschermde afnemers, daarna beschermde afnemers en vervolgens door solidariteit beschermde afnemers (onderdelen a tot en met c). Administratief afschakelen is het reguleren van het onttrekken van gas door een eindafnemer aan een transmissiesysteem, distributiesysteem of een gesloten systeem (artikel 2.1 van het wetsvoorstel). Concreet betekent dit dat aan de betreffende afnemersgroep een tijdelijk verbod wordt opgelegd om gas te onttrekken aan het transmissie of distributiesysteem voor gas waar zij op zijn aangesloten. Ook voorziet artikel 2.6, eerste lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel in het technisch afschakelen van (delen van) distributiesystemen of het transmissiesysteem voor gas. Technisch afschakelen is het daadwerkelijk (fysiek) afsluiten van een systeemkoppeling tussen een transmissiesysteem en een distributiesysteem of een interconnector of een aansluiting op een transmissiesysteem, distributiesysteem of een gesloten systeem (artikel 2.1 van het wetsvoorstel).

Tot slot voorziet het eerste lid, onderdeel e, van artikel 2.6 in maatregelen strekkend tot het reguleren van het gebruik elektriciteit door groepen eindafnemers die administratief zijn afgeschakeld. Deze maatregel is nieuw ten opzichte van de maatregelen die thans reeds in het BH-G zijn opgenomen ter bestrijding van een noodsituatie. Het BH-G voorziet thans niet in maatregelen die het gebruik van elektriciteit door administratief afgeschakelde afnemers reguleren. Dit omdat de bevoegdheden die het staatsnoodrecht biedt hiervoor niet toereikend zijn geoordeeld. Bij de voorbereiding van de toepassing van de maatregel strekkend tot afschakeling van niet-beschermde afnemers is geconstateerd dat afschakeling ertoe kan leiden dat de vraag van deze afnemers naar elektriciteit toeneemt. Wanneer deze elektriciteit in belangrijke mate met behulp van gas wordt geproduceerd, zoals in Nederland in de winterperiode veelal het geval is, is dit waterbed effect niet wenselijk, omdat de vraag naar gas hierdoor niet voldoende afneemt.

Zoals is aangegeven in de vorige paragraaf, brengt het beginsel van subsidiariteit met zich dat slechts mag worden gekozen voor een meer ingrijpende maatregel als een minder ingrijpende maatregel niet volstaat om het doel (bestrijding van een noodsituatie ter borging van het belang van gasleveringszekerheid) te realiseren. Het BH-G bepaalt op dit punt reeds dat de maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie moeten worden overwogen in de volgorde die de maatregelenladder dicteert. Dit betekent dat eerst vrijwillige maatregelen gericht op vraagreductie moeten worden overwogen (o.a. oproep vermindering gasverbruik en besparingstender), voordat maatregelen gericht op verplichte vraagreductie overwogen kunnen worden. Ook voor de maatregelen gericht op verplichte vraagreductie bepaalt de maatregelenladder in het BH-G een volgorde. Eerst moeten niet-beschermde afnemers administratief worden afgeschakeld, daarna beschermde afnemers, vervolgens door solidariteit beschermde afnemers en als allerlaatste kunnen (delen) van de distributiesystemen technisch worden afgeschakeld. Deze volgorde is gebaseerd op de maatschappelijke, economische en technische impact van de maatregelen.

Afhankelijk van concrete gasleveringssituatie en de benodigde vraagreductie kan de noodzaak ontbreken om een hele afnemersgroep of de volledige vraag van een afnemersgroep in één keer administratief af te schakelen. Daarom biedt het wetsvoorstel een grondslag voor de mogelijkheid om slechts een deel van de gehele gasvraag van de betreffende afnemersgroep af te schakelen (reguleren) en om de maatregel slechts te treffen ten aanzien van een deel van de groep. Ook voor het technisch afschakelen van distributiesystemen is voorzien in de mogelijkheid om, voor zover dit technisch mogelijk is, een deel van een distributiesysteem af te schakelen. In het derde lid van artikel 2.6 van het wetsvoorstel is voorgesteld om de indeling van een afnemersgroep in subgroepen en rangschikking daarvan te laten plaatsvinden op basis van de economische en maatschappelijke gevolgen van het afschakelen van sectoren waartoe afnemers behoren. Voor het technisch afschakelen van distributiesystemen wordt tevens rekening gehouden met de technische gevolgen van het afschakelen van een (deel van een) distributie- of transmissiesysteem. De wijze waarop thans invulling wordt gegeven aan het afschakelen van niet-beschermde afnemers is omschreven in de afschakelstrategie die is opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer van de

Minister voor Klimaat en Energie van 6 april 2023¹⁹². Zo voorziet de eerste stap in deze afschakelstrategie in administratieve afschakeling van 20% van het te bepalen individuele referentiegebruik van alle niet-beschermde afnemers, de tweede stap in administratieve afschakeling van de niet-beschermde afnemers met een grootverbruikersaansluiting en de derde stap in afschakeling van alle overige niet-beschermde afnemers, waarbij zowel in stap 2 als stap 3 een fasering kan worden aangebracht op basis van economische en maatschappelijke impact van de afschakeling.

5.4.3 Cruciale gasgestookte energiecentrales

Tot slot voorziet het vijfde lid van artikel 2.6 van het wetsvoorstel in een bevoegdheid voor de ministers om bij het treffen van maatregelen gericht op het administratief afschakelen van niet-beschermde afnemers te besluiten de levering van gas aan bepaalde cruciale gasgestookte energiecentrales voor te laten gaan op de levering aan bepaalde categorieën van beschermde afnemers. Zoals is toegelicht in paragraaf 3.1.1 voorziet artikel 11, zevende lid, van de verordening gasleveringszekerheid, in een bevoegdheid voor de lidstaat om tijdens een noodsituatie op verzoek van de betrokken transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit of gas besluiten en op redelijke gronden de gaslevering aan bepaalde cruciale gasgestookte energiecentrales te laten prevaleren boven de levering aan bepaalde categorieën van beschermde afnemers. De lidstaat kan dit doen als de onderbreking van de gastoevoer aan dergelijke cruciale gasgestookte energiecentrales de werking van het elektriciteitssysteem ernstig kan beschadigen of de productie en/of het transport van gas zou verhinderen. Deze bevoegdheid wordt in artikel 2.6, vijfde lid, van het wetsvoorstel verder geoperationaliseerd door te bepalen dat de minister in de ministeriële regeling waarin wordt voorzien in het afschakelen van niet-beschermde of beschermde afnemers moet bepalen voor welke cruciale gasgestookte energiecentrales deze uitzondering geldt en boven welke categorieën beschermde afnemers het gebruik van deze centrales moet prevaleren. Bij categorieën beschermde afnemers kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bepaalde als beschermd aangewezen essentiële sociale dienst, zoals openbaar bestuur. De ministers zullen voor de beoordeling van het verzoek van de betrokken transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit of gas gebruik maken van het advies van de transmissiesysteembeheerders voor gas of elektriciteit. De transmissiesysteembeheerder die het verzoek doet - GTS of Tennet - moet zijn verzoek onderbouwen met redelijke gronden. De ministers vragen vervolgens advies van de andere transmissiesysteembeheerder.

5.4.4 Procedure gebruik bevoegdheden en betrokkenheid parlement

De bevoegdheden waarin artikel 2.6 van het wetsvoorstel voorziet ter bestrijding van een noodsituatie zijn aangemerkt als vormvrije noodbevoegdheden. Dientengevolge is in het wetsvoorstel niet voorzien in een afzonderlijke in- en buitenwerkingstelling voor deze bevoegdheden. De maatregelen die op grond van dit artikel getroffen kunnen worden, zijn specifiek omschreven en toegespitst op de bestrijding van een door de minister afgekondigde noodsituatie. De omstandigheden waarin noodsituatie kan worden afgekondigd en waarin derhalve van deze bevoegdheden gebruik mag worden gemaakt, zijn specifiek omschreven in artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van de verordening gasleveringszekerheid. Het BH-G bevat een nadere omschrijving van de verschillende maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie en in het BH-G is uitgewerkt welke maatregelen in welke volgorde overwogen moeten worden. Dit noodplan is door de Europese Commissie beoordeeld en door toezending aan de Tweede Kamer openbaar gemaakt¹⁹³. In afschakelstrategie is voorts nader uitgewerkt op welke wijze invulling wordt gegeven aan de maatregel administratief afschakelen van niet-beschermde afnemers¹⁹⁴. De impact van een gascrisis op de economie, maatschappij en individuen kan zeer ingrijpend zijn. De maatregelen die op grond van dit artikel getroffen kunnen worden zijn juist bedoeld om deze impact zo veel mogelijk te beperken. Voor zover toepassing van deze bevoegdheid een regulering van eigendom met zich brengt, vindt deze plaats met inachtneming van de criteria die het EVRM daaraan stelt.

Voor de parlementaire controle op het gebruik van deze bevoegdheid kunnen de beide Kamers gebruik maken van de bekende en reguliere instrumenten. Om de mogelijkheden van parlementaire controle te bevorderen is, zoals beschreven in paragraaf 5.2.3, voorzien in een

¹⁹² Kamerstukken II 2022/2023, 29023, nr. 418.

¹⁹³ Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 418.

¹⁹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 418.

actieve informatieplicht richting beide Kamers van de Staten-Generaal (artikel 2.3, derde en vierde lid).

5.4.5 Schade

Een tekort aan gas heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is om aan de gasvraag van alle gasafnemers te voldoen. Dit kan leiden tot schade niet alleen bij afnemers zelf, maar ook verderop in de keten. De minister probeert met de maatregelen die zijn opgenomen in het BH-G ter bestrijding van een noodsituatie de gevolgen van een gastekort zoveel mogelijk te beperken. Het gaat daarbij niet alleen om economische gevolgen, zoals schade, maar ook om maatschappelijke gevolgen.

Het doel van de maatregelen waarin het BH-G voorziet ter bestrijding van een noodsituatie is dan ook om in een noodsituatie het beschikbare aanbod aan gas economisch en maatschappelijk gezien optimaal te verdelen. Inherent aan de maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie is dat bepaalde behoeften (en dus groepen van afnemers) worden achtergesteld ten opzichte van andere behoeften. De verordening gasleveringszekerheid biedt hiervoor een kader door te bepalen dat de gasvraag van beschermde afnemers voorrang dient te krijgen boven de gasvraag van niet-beschermde afnemers en de gasvraag van door solidariteit beschermde afnemers voorrang dient te krijgen boven de gasvraag van niet door solidariteit beschermde afnemers. De dientengevolge achtergestelde afnemers kunnen daardoor eerder schade leiden dan de groepen van afnemers aan wiens belang een hogere plaats in de rangorde is toegekend.

Met de verordening gasleveringszekerheid, dit wetsvoorstel en het ter uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid vastgestelde BH-G worden afnemers in kennis gesteld over de wijze waarop het beschikbare gas wordt verdeeld in tijden van gas schaarste. Door de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de afnemersbegrippen en de maatregelen die moeten worden overwogen ter bestrijding van een noodsituatie wettelijk te verankeren en de afweging omtrent de indeling van afnemersgroepen en de inzet van maatregelen transparant te maken, weten afnemers van tevoren waar ze aan toe zijn. Hierdoor kunnen afnemers zo nodig zelf voorzieningen treffen om eventuele schade te beperken.

Dit betekent ook dat mogelijke schade voor afnemers en aan deze afnemers gerelateerde ketenpartijen, het gevolg is een gastekort en niet van het handelen van de minister. De minister probeert met de maatregelen juist de gevolgen van een gastekort – op een vooraf duidelijk vastgelegde manier - zoveel mogelijk te beperken. Dientengevolge zal nadeelcompensatie voor schade niet snel aan de orde zijn.

5.5 Bevoegdheid tot treffen maatregelen ten behoeve van toepassing van het solidariteitsmechanisme

In deze paragraaf wordt eerst toegelicht in welke gevallen een lidstaat een beroep mag doen op het solidariteitsmechanisme, wanneer een lidstaat verplicht is om aan een dergelijk verzoek te voldoen en wordt geïndiceerd hoe groot de kans is dat er een succesvol beroep wordt gedaan op dit mechanisme (paragraaf 5.5.1). Vervolgens wordt ingegaan op de maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet om solidariteit te kunnen leveren en ontvangen (paragrafen 5.5.2 en 5.5.3) en hoe de kosten daarvan onder afnemers verdeeld worden (paragraaf 5.5.4). Tot slot wordt ingegaan op de vormgeving van de procedure voor het gebruik van deze bevoegdheden (paragraaf 5.5.5). Dit ziet er schematisch als volgt uit:

Figuur 15 Met dit wetsvoorstel geïntroduceerde maatregelen ten behoeve van het solidariteitsmechanisme

Deelonderwerp binnen solidariteit	Maatregel
Leveren van solidariteit (5.5.2)	1. Coördinerende rechtspersoon aanwijzen ten behoeve van het leveren van solidariteit.
	2. Grondslag voor het inkopen van gas ter levering van solidariteit.
	3. Grondslag voor het onteigenen van gas aan de aanbodzijde.
	4. Rechtsbescherming en schadeloosstelling bij onteigening van gas aan aanbodzijde

Ontvangen van solidariteit (5.5.3)	1. Coördinerende rechtspersoon aanwijzen ten behoeve van het ontvangen van solidariteit.
	2. Het naar rato leveren van solidariteitsgas aan de leveranciers van door solidariteit beschermde afnemers.
	3. Verbod leveranciers om solidariteitsgas te leveren aan een andere afnemers dan door solidariteit beschermde afnemers.
Kosten van het leveren/ontvangen van solidariteit (5.5.4)	1. Het wordt mogelijk de kosten voor het ontvangen van solidariteit door te rekenen aan de leveranciers van de door solidariteit beschermde afnemers.

5.5.1 Het solidariteitsmechanisme

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1 zijn rechtstreeks met elkaar verbonden lidstaten verplicht elkaar gas te leveren als dit in een noodsituatie noodzakelijk is om de levering van gas aan door solidariteit beschermde afnemers te waarborgen¹⁹⁵. Voor Nederland betekent dit dat Nederland desgevraagd solidariteit moet leveren aan Duitsland en België als rechtstreeks verbonden lidstaten. Als Nederland, Ierland en, indien aan de orde in verband met het transport van het gas, het Verenigd Koninkrijk, hierover overeenstemming bereiken dan moet Nederland ook solidariteit leveren aan Ierland, omdat Nederland daarmee via een derde land (het Verenigd Koninkrijk) verbonden is. Andersom moeten Duitsland, België en Ierland (indien hierover overeenstemming is bereikt) desgevraagd ook solidariteit leveren aan Nederland.

Een lidstaat mag ook solidariteit leveren aan of verzoeken van lidstaten die niet direct of via een derde land verbonden zijn met die lidstaat.¹⁹⁶ Dit gebeurt enkel op vrijwillige basis en hiervoor mogen alleen marktgebaseerde maatregelen genomen worden om solidariteit te leveren.

Het solidariteitsmechanisme is een uiterst redmiddel. Een lidstaat mag dan ook alleen verzoeken om toepassing van een solidariteitsmaatregel als voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden¹⁹⁷. De verzoekende lidstaat moet:

1. het hoogste crisisniveau afgekondigd hebben (noodsituatie);
2. alle marktgebaseerde en niet-marktgebaseerde maatregelen uit zijn noodplan hebben uitgeput (tot afschakeling van de door solidariteit beschermde afnemers); en
3. desondanks niet in staat zijn om het tekort in gaslevering aan zijn door solidariteit beschermde afnemers af te dekken.

Bovendien moet elke verhoogde gasleveringsnorm of aanvullende verplichting die op grond van artikel 6, tweede lid, van de verordening gasleveringszekerheid is opgelegd aan aardgasbedrijven in andere lidstaten in dezelfde risicogroep tijdelijk verlaagd worden tot het volgens artikel 6, eerste lid, van de verordening vereiste (basis)niveau.

Een om solidariteit verzoekende lidstaat kan bij één of bij meerdere direct verbonden lidstaten om solidariteitsgas verzoeken. Deze lidstaten zijn vervolgens verplicht om een aanbod te doen. De om solidariteit verzoekende lidstaat kan, indien meer dan één lidstaat solidariteit zou kunnen verstrekken aan de verzoekende lidstaat, vervolgens kiezen tussen de aanbiedingen van deze lidstaten. De verzoekende lidstaat kiest op grond van de kosten, levertermijn, betrouwbaarheid en diversificatie van de gaslevering het meest voordelige aanbod¹⁹⁸. Het zou dus ook mogelijk zijn dat Nederland een verzoek ontvangt tot het verlenen van solidariteit, hierop een aanbod doet, maar uiteindelijk geen tot minder solidariteitsgas hoeft te leveren dan aangeboden.

Voor een lidstaat die solidariteit moet leveren, geldt dat het leveren van solidariteit niet de gaslevering aan door solidariteit beschermde afnemers en in uitzonderlijke gevallen ook aan de cruciale gasgestookte energiecentrales op zijn grondgebied in geding mag brengen¹⁹⁹. Nederland hoeft dus niet ten koste van haar de gasvoorziening van haar eigen door solidariteit beschermde afnemers, zoals huishoudens, solidariteit te leveren. Verder is een lidstaat slechts verplicht om te

¹⁹⁵ Artikel 13, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁹⁶ Artikel 13 bis van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁹⁷ Artikel 13, derde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁹⁸ Artikel 13, vijfde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁹⁹ Artikel 13, lid 3bis, van de verordening gasleveringszekerheid.

voldoen aan een verzoek om solidariteit te leveren als dit technisch mogelijk is²⁰⁰. Zo wordt de export van gas bijvoorbeeld beperkt door de capaciteit van exitpunten op de grens. Dit betekent dat in het geval dat marktpartijen al maximaal gebruik maken van de interconnector-exportcapaciteit naar de verzoekende lidstaat, de verlenende lidstaat geen solidariteit kan leveren. Immers, er kan op dat moment geen extra gas vervoerd worden.

Opgemerkt moet worden dat de kans dat er zich een situatie voordoet waarin het solidariteitsmechanisme gebruikt kan worden zeer klein is. De EU kent een goed functionerende interne gasmarkt. Als er zich een tekort aan gas voordoet in één lidstaat, bijvoorbeeld door een zeer koude winter in combinatie met uitval van een bron van gas, dan zal dit leiden tot het stijgen van de groothandelsprijs van gas in die lidstaat. Dit leidt er vervolgens toe dat marktdeelnemers gas naar de desbetreffende lidstaat zullen transporteren om het daar voor de hoogste prijs te verkopen. De markt zal dus eerst zelf het tekort aan gas opvangen. Ter illustratie: in de zomer van 2022 deed zich de situatie voor dat door het wegvallen van de gasstromen uit de Rusland de groothandelsprijzen in Nederland en Duitsland stegen. Hierdoor ontstond er een grote spread tussen de handelsplatformen in België en het Verenigd Koninkrijk aan de ene kant en de handelsplatformen in Nederland en Duitsland aan de andere kant. Het was daardoor aantrekkelijk om het gas naar Duitsland en Nederland te vervoeren om daar te verkopen. Dit had als gevolg dat marktdeelnemers die gas naar Duitsland en Nederland wilden vervoeren op enig moment met congestie op het grenspunt tussen België en Nederland te maken kregen.

De markt zal een tekort echter niet kunnen opvangen wanneer er onvoldoende gas op de interne markt aanwezig is ('krapte'). Lidstaten waar zich een daadwerkelijk tekort voordoet zullen in dat geval hun noodplannen moeten inzetten om dit tekort op te vangen en hun beschermde afnemers te kunnen blijven voorzien van gas. Mocht het tekort echter zodanig zijn dat – ondanks de toepassing van de maatregelen uit het noodplan – zelfs de door solidariteit beschermde afnemers in een lidstaat niet meer beleverd dreigen te worden, dan is het de verwachting dat de lidstaten die rechtstreeks verbonden zijn met de betreffende lidstaat, ook zullen kampen met een tekort aan gas. Dientengevolge zullen zij niet of slechts zeer beperkt in staat zijn om te voldoen aan een verzoek om het leveren van solidariteit kunnen leveren. Het verlenen van solidariteit is naar verwachting dan ook alleen in zeer uitzonderlijke gevallen aan de orde.

5.5.2 Maatregelen ten behoeve van het leveren van solidariteit

Om te kunnen voldoen aan een verzoek om solidariteit te leveren bevat het wetsvoorstel drie maatregelen:

- a) een bevoegdheid voor het aanwijzen van een coördinerende rechtspersoon;
- b) een bevoegdheid voor de aangewezen coördinerende rechtspersoon om ten behoeve van het leveren van solidariteit in opdracht van de minister gas aan te kopen op de markt; en
- c) een bevoegdheid voor de minister om, indien dit noodzakelijk is om te voldoen aan een verzoek om solidariteit te leveren, gas te onteigenen.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens op deze maatregelen ingegaan en wordt vervolgens ingegaan op de gevolgen van onteigening.

a. Coördinerende rechtspersoon ten behoeve van leveren solidariteit

Op grond van de verordening gasleveringszekerheid is de lidstaat verantwoordelijk voor het leveren van solidariteit. Dat betekent dat de lidstaat verantwoordelijk is voor het verkrijgen en het in ontvangst nemen van het te leveren gas en het afleveren van dit gas op de grens bij de verzoekende lidstaat. Hiertoe moet tijdelijk het eigendom van het te leveren gas worden verkregen, moet dit afgeleverd worden bij de verzoekende lidstaat conform de gemaakte afspraken en moeten de hiertoe noodzakelijk overeenkomsten worden gesloten (bijvoorbeeld voor het transport van het gas via het transmissiesysteem). Omdat dit activiteiten zijn die zich naar hun aard niet goed lenen voor uitvoering door de Staat is het wenselijk om hiervoor een marktpartij aan te wijzen die in opdracht van de minister coördinerend optreedt tijdens het proces van het leveren van solidariteit.

²⁰⁰ Artikel 13, zevende lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor de minister om een partij aan te wijzen die hier zorg voor zal dragen (artikel 2.4). Met het leveren van solidariteit zijn publieke belangen gemoeid. Om ervoor te zorgen dat de publieke belangen bij de uitvoering van deze taak goed geborgd zullen blijven, heeft het de voorkeur om deze taak te laten uitvoeren door een staatsdeelneming boven een marktpartij. Voor een efficiënte uitvoering van de taak is er behoefte aan een vennootschap die netgebruiker van het door GTS beheerde landelijk gastransmissienet is en de benodigde expertise heeft om dit gas te laten transporteren en juridisch te overhandigen. Het voornemen is EBN aan te wijzen voor deze taak. EBN is een staatsdeelneming met veel ervaring op de gasmarkt, aangezien zij deelneemt in gasprojecten in de ondergrond, en momenteel ook gas opslaat in gasopslag Bergermeer voor zover andere marktpartijen dat niet doen (hetgeen ook activiteiten op het gebied van in- en verkoop van gas met zich brengt). Bovendien is EBN ook netgebruiker bij GTS.

Er is niet voor gekozen om deze rol aan Gasunie of haar dochteronderneming GTS toe te bedelen. Dit omdat de coördinerende partij, zoals beschreven in paragraaf b hieronder, ook de rol krijgt bij het, indien mogelijk, aankopen en leveren van gas om te voldoen aan een verzoek om levering van solidariteit. Gasunie en GTS mogen op grond van het groepsverbod van artikel 3.10 van de Energiewet geen gas leveren of verhandelen. GTS mag bovendien geen andere werkzaamheden verrichten dan de werkzaamheden noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van zijn wettelijke taken²⁰¹.

b. Aankopen gas ten behoeve van leveren solidariteit

De verordening gasleveringszekerheid²⁰² verplicht de lidstaat die solidariteit verleent om eerst marktgebaseerde maatregelen te treffen (aan de vraagzijde) om solidariteitsgas te verkrijgen. Het vrijspelen van volumes aan de vraagzijde leidt er echter niet toe dat Nederland de beschikking krijgt over deze volumes (zie ook paragraaf 5.5.2.c.). Dit betekent dat er alleen kan worden gekeken naar andersoortige marktgebaseerde maatregelen (aan de aanbodzijde). Mocht er bijvoorbeeld nog gas verkrijgbaar zijn op de vrije markt, dan moet hier eerst gebruik van worden gemaakt voordat over wordt gegaan tot strengere maatregelen. Dit betekent dat de op basis van artikel 2.4 van dit wetsvoorstel aangewezen partij (de coördinerende partij) in eerste instantie moet proberen het gas op de markt aan te kopen. Daarom wordt er een bevoegdheid opgenomen op grond waarvan de minister een door de minister aangewezen partij op kan dragen gas in te kopen op de gasmarkt (artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel). Hiermee wordt de markt zo min mogelijk verstoord.

c. Onteigenen van gas ten behoeve van het leveren van solidariteit

Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 5.5.1 is de kans dat Nederland aan buurlanden solidariteit kan leveren op basis van marktgebaseerde maatregelen zeer klein. Als marktgebaseerde maatregelen onvoldoende zijn, moet Nederland niet-marktgebaseerde maatregelen treffen om solidariteit te kunnen leveren. Het wetsvoorstel voorziet op dit punt in een bevoegdheid voor de minister om gas dat zich in het transmissiesysteem van GTS of de op het Nederlands grondgebied gelegen gasopslagen bevindt te onteigenen. De minister zal in nauwe afstemming met GTS en opslagsysteembeheerders bepalen welk gas van welke shipper of capaciteitshouder onteigend zal worden (artikel 2.7, eerste lid, onderdeel b, van dit wetsvoorstel). Het onteigende gas gaat onbezwaard over op de coördinerende partij (artikel 2.7, vijfde lid, van het wetsvoorstel). Deze partij kan dit gas vervolgens leveren aan de verzoekende lidstaat.

Het eigendom van het onteigende gas gaat vervolgens (tijdelijk) over op de aangewezen coördinerende partij. Dit zodat deze het gas kan leveren op het door de minister met de verzoekende lidstaat overgekomen interconnectiepunt (of meerdere interconnectiepunten) op de grens met de verzoekende lidstaat (artikel 2.7, tweede lid, van het wetsvoorstel). GTS zal, als transmissiesysteembeheerder voor gas, verantwoording dragen voor het transport van het solidariteitsgas. GTS en de coördinerende partij zullen voorts in nauw overleg met elkaar zijn voor de uitvoering van het leveren van solidariteit.

²⁰¹ Artikel 3.17, eerste lid, van de Energiewet.

²⁰² Artikel 13, vierde lid van de verordening gasleveringszekerheid.

Onteigening is een zeer vergaande en ingrijpende bevoegdheid waarin slechts mag worden voorzien en die alleen mag worden gebruikt als dit noodzakelijk is om te voldoen aan een verzoek om levering van solidariteit. Dit betekent dat er in redelijkheid geen bruikbare, minder ingrijpende alternatieven zijn. Er zijn verschillende alternatieve niet-marktgebaseerde maatregelen aan de aanbodzijde en vraagzijde onderzocht. In de eerste plaats is er gekeken naar het opregelen van de productie van gas om het aanbod van gas te vergroten. Uit informatie aangeleverd door de representatieve organisatie van gasproducenten, Element NL, en door EBN is gebleken dat het opregelen van productie van gas in een zeer korte termijn niet mogelijk is, omdat Nederlandse gasproducenten momenteel al maximaal (binnen de vergunningen) produceren en de productiecapaciteit niet binnen enkele dagen of weken verhoogd kan worden. Ten tweede is er gekeken naar maatregelen om de vraag naar gas te beperken en op die manier gas vrij te maken om te kunnen voldoen aan een verzoek om solidariteit te leveren. Het gaat daarbij in de eerste plaats om maatregelen gericht op vrijwillige vraagreductie van niet-beschermde en niet-door solidariteit beschermde afnemers (zoals een oproep vraagreductie en een besparingstender) en - als dat onvoldoende oplevert - maatregelen gericht op verplichte vraagreductie van deze afnemers (verplicht afschakelen). Ten aanzien van deze maatregelen is echter geconstateerd dat hiermee niet verzekerd kan worden dat het aldus vrijgemaakte gas kan worden aangewend ten behoeve van het leveren van solidariteit. De afnemers die minder gas afnemen verkrijgen het gas niet en kunnen dit dientengevolge niet leveren of overdragen aan de coördinerend partij. Niet afgenomen gas zal via het transmissiesysteem voor gas naar andere afnemers die zijn aangesloten op een Nederlands systeem voor gas gaan of over landsgrenzen heen getransporteerd wordt naar andere landen dan de om solidariteit verzoekende lidstaat.

d. Gevolgen van onteigening

Gastekort als gevolg van onteigening

Onteigenen van gas in een markt waar gas uiterst schaars is, kan leiden tot een tekort aan gas en de noodzaak tot het treffen van maatregelen om het resterende aanbod weer in overeenstemming te brengen met de vraag naar gas. Hiervoor heeft de minister de beschikking over de maatregelen die zijn in het BH-G zijn opgenomen ter bestrijding van een noodsituatie (zie hieromtrent paragraaf 2.2.2 en 5.4 van deze toelichting). Er mag echter niet zoveel gas onteigend worden dat de gaslevering aan door solidariteit beschermde afnemers in het geding komt.

Rechtsbescherming en schadeloosstelling bij onteigening ten behoeve van het leveren van solidariteit

Onteigening is een bevoegdheid die vergaande gevolgen heeft voor de onteigende partij. Tegen een besluit tot onteigening staat rechtsbescherming open. Gelet op de ingrijpende gevolgen van onteigening, de benodigde effectiviteit van de genomen maatregel en het belang van gasleveringszekerheid is van groot belang dat er snel een oordeel van de rechter kan worden verkrijgen over de rechtmatigheid van een onteigeningsbesluit. Hiertoe zijn besluiten tot onteigening ten behoeve van het leveren van solidariteit uitgesloten van bezwaar (artikel 5.4, onderdeel A, van het wetsvoorstel, waarmee Bijlage I bij de Awb wordt gewijzigd), staat in eerste en enige aanleg beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 5.4, onderdeel B, van het wetsvoorstel, waarmee artikel 4 van Bijlage II bij de Awb wordt gewijzigd) en is voorzien in een snelle gerechtelijke procedure. Hiertoe is voorzien in een verkorte termijn voor het indienen van een beroepschrift (artikel 4.1, eerste lid, van het wetsvoorstel) en versnelde behandeling met toepassing van de in afdeling 8.2.3 van de Awb opgenomen regels (artikel 4.2 van het wetsvoorstel).

Als de minister genooddaakt is om gas te onteigenen om te voldoen aan een verzoek om toepassing van een solidariteitsmaatregel van een andere lidstaat dan heeft de onteigende partij ingevolge artikel 14 van de Grondwet recht op een schadeloosstelling. In dit wetsvoorstel is hiertoe een recht op schadeloosstelling opgenomen (artikel 3.1, eerste lid). De onteigende partij heeft daarbij recht op een volledige vergoeding van de schade die hij rechtstreeks en noodzakelijk lijdt door een onteigening van gas ten behoeve van het leveren van solidariteit (artikel 3.1, tweede lid van het wetsvoorstel).

De schadeloosstelling wordt door de rechter vastgesteld op basis van een door de minister ingediend verzoekschrift. Op de behandeling van dit verzoekschrift zijn de regels van Wetboek van

Burgerlijke Rechtsvordering voor verzoekschriftprocedures van toepassing (artikel 3.4, eerste en derde lid, van het wetsvoorstel). Het verzoekschrift bevat een aanbod tot schadeloosstelling en moet door de minister zo snel mogelijk (doch uiterlijk binnen 4 weken) nadat het onteigeningbesluit onherroepelijk is geworden bij de ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam worden ingediend (artikel 3.4, tweede en vierde lid, van het wetsvoorstel). De minister moet het aanbod ook meedelen aan de partij die onteigend is (artikel 3.4, vijfde lid). Om de minister en de onteigende partij in de gelegenheid te stellen hun stellingen toe te lichten houdt de rechtbank een mondelinge behandeling. De ondernemingskamer hoort de partijen en kan verzoeken om aanvullende inlichtingen te verstrekken. Ook kan de ondernemingskamer een schikking tussen de partijen beproeven. De onteigende partij kan voorafgaand aan de mondelinge behandeling een verweerschrift indienen bij de ondernemingskamer.

Omdat een procedure voor het vaststellen van schadeloosstelling enige tijd in beslag kan nemen, stelt de rechter in een tussenbeschikking een voorlopige schadeloosstelling vast (artikel 3.5, eerste lid, van het wetsvoorstel). Deze voorlopige schadeloosstelling is in beginsel gelijk aan het aanbod dat de minister heeft gedaan in het verzoekschrift, maar de rechter kan besluiten de voorlopige schadeloosstelling vast te stellen op een ander bedrag (artikel 3.7, tweede lid, van het wetsvoorstel). De rechter stelt de schadeloosstelling definitief vast bij eindbeschikking. In deze eindbeschikking vindt ook een verrekening plaats met de reeds ontvangen voorlopige schadeloosstelling (artikel 3.6, eerste lid, van het wetsvoorstel). Ook bevat de eindbeschikking een voorziening met betrekking tot de kosten van de schadeloosstellingsprocedure, deze komen in beginsel voor rekening van de minister (artikel 3.7 van het wetsvoorstel).

Tegen de beschikking waarbij de ondernemingskamer de schadeloosstelling heeft vastgesteld staat – omdat de ondernemingskamer onderdeel is van het Gerechtshof Amsterdam - geen hoger beroep open. Als de minister of de onteigende partij zich niet kunnen vinden in het oordeel van de rechter, dan kunnen zij bij de Hoge Raad in cassatie gaan²⁰³.

5.5.3 Maatregelen ten behoeve van het ontvangen van solidariteit

De minister kan, indien wordt voldaan aan de voorwaarden uit artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid zoals hierboven aangegeven, ook een verzoek tot het leveren van solidariteit doen aan de bevoegde instanties van Duitsland, België en, als hierover afspraken gemaakt worden, Ierland. De betreffende lidstaten moeten desgevraagd een aanbod tot het leveren van solidariteit doen. De minister mag op basis van de aanbiedingen kiezen of hij een aanbod accepteert en zo ja welk aanbod hij accepteert.

a. Coördinerende rechtspersoon ten behoeve van ontvangen van solidariteit

Bij het ontvangen van solidariteit moet het gas bij de grens in ontvangst worden genomen en geleverd worden aan de door solidariteit beschermde afnemers die zich op het Nederlands grondgebied bevinden. Evenals bij het leveren van solidariteit geldt dat de activiteiten die dit vergt zich naar hun aard niet goed lenen voor uitvoering door de Staat. Er is dus behoefte aan een marktpartij die coördinerend optreedt tijdens het proces van het ontvangst nemen van solidariteit en het leveren van solidariteit.

Artikel 2.4 van het wetsvoorstel voorziet in een bevoegdheid voor de minister om een partij aan te wijzen die hier zorg voor draagt. Omdat bij het ontvangen en het leveren van het solidariteitsgas aan door solidariteit beschermde afnemers grote publieke belangen in het geding zijn, is er gekozen om een staatsdeelneming met deze taak te belasten. Ook in het geval van ontvangen van solidariteit is behoefte aan een vennootschap die al netgebruiker is bij GTS en de benodigde expertise heeft om dit gas te laten transporteren en juridisch te overdragen aan leveranciers. Het voornemen is EBN aan te wijzen voor deze taak. EBN is een staatsdeelneming met veel ervaring op de gasmarkt. EBN heeft verschillende wettelijke taken op het gebied van opsporing en winning van koolwaterstoffen (waaronder tevens de verkoop van gewonnen gas is begrepen), is mede-eigenaar van verschillende ondergrondse gasopslagen en is thans belast met een taak op het gebied van het vullen van gasopslagen (hetgeen ook activiteiten op het gebied van in- en verkoop van gas met zich brengt).

²⁰³ Artikel 426 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering.

b. Solidariteitsgas voor door solidariteit beschermde afnemers

Lidstaten mogen het gas dat zij hebben ontvangen naar aanleiding van een verzoek om solidariteit alleen leveren aan door solidariteit beschermde afnemers. Hiervoor is essentieel dat door solidariteit beschermde afnemers identificeerbaar zijn. Zoals is beschreven in paragraaf 3 van deze toelichting wordt dit mogelijk gemaakt met dit wetsvoorstel.

De door de minister aangewezen partij stelt het solidariteitsgas ter beschikking aan gasleveranciers naar rato van het bestand van door solidariteit beschermde afnemers van deze leveranciers. De vaststelling van de verhouding tussen de leveranciers van de door solidariteit beschermde afnemers wordt bij lagere wet- en regelgeving verder uitgewerkt. De leveranciers leveren het gas dat zij ontvangen hebben vervolgens aan de door solidariteit beschermde afnemers in hun klantenbestand.

Het is verboden voor de desbetreffende leveranciers om het door Nederland ontvangen solidariteitsgas te leveren aan niet door solidariteit beschermde afnemers (artikel 2.8, derde lid, van het wetsvoorstel). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 13, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid waarin is bepaald dat de verzoekende lidstaat ervoor moet zorgen dat het solidariteitsgas enkel geleverd wordt aan de door solidariteit beschermde afnemers op zijn grondgebied.

Een aandachtspunt hierbij is dat leveranciers geen controle hebben over het verbruik van hun afnemers, aangezien afnemers zelf verantwoording dragen voor hun gasverbruik en desgewenst meer of minder gas kunnen afnemen. Het verbod om gas dat is verkregen naar aanleiding van een verzoek om solidariteit te leveren aan niet door solidariteit beschermde afnemers heeft als doel te voorkomen dat, als de door solidariteit beschermde afnemers van een leverancier minder verbruiken dan vooraf ingeschat, dit gas verhandeld of over landsgrenzen heen getransporteerd wordt. Dat niet door solidariteit beschermde afnemers geen gas afnemen dat is verkregen naar aanleiding van een verzoek om solidariteit is geborgd doordat lidstaten alleen een beroep doen op het solidariteitsmechanisme mogen doen als zij alle maatregelen uit hun noodplan – logischerwijs tot het afschakelen van door solidariteit beschermde afnemers - hebben toegepast²⁰⁴. Dit betekent dat op het moment dat Nederland een dergelijk verzoek doet zij reeds al haar niet-door solidariteit beschermde afnemers moet hebben afgeschakeld. Bij het toezicht op, en de sanctionering van de solidariteitsmaatregelen zouden overtredingen aan de kant van niet door solidariteit beschermde afnemers dan ook geprioriteerd moeten worden.

5.5.4 De kosten voor het leveren en ontvangen van solidariteit

Het treffen van niet-marktgebaseerde maatregelen om gas te verkrijgen voor het leveren van solidariteit kost geld. Een lidstaat die naar aanleiding van een verzoek om solidariteit gas ontvangt, is verplicht de verlenende lidstaat zo snel mogelijk een billijke compensatie te betalen (artikel 13, lid acht, van de verordening gasleveringszekerheid). De compensatie omvat naast de kosten van het aan de verzoekende lidstaat geleverde gas (gasprijs) ook indirecte relevante en redelijke kosten die niet door de gasprijs gedekt worden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de kosten van opslag en transport van het aan de verzoekende lidstaat geleverde gas, de kosten van vergoedingen die door de solidariteit leverende lidstaat zijn uitbetaald ten behoeve van het leveren van solidariteit en de kosten van de gerechtelijke en arbitrageprocedures als gevolg van het leveren van solidariteit (artikel 13, lid 8 bis, van de verordening gasleveringszekerheid). Lidstaten kunnen onderling andere afspraken maken in solidariteitsovereenkomsten. Het uitgangspunt is echter dat in elk geval de billijke kosten moeten vergoed worden.

Op grond artikel 13, lid 8 quater, van de verordening gasleveringszekerheid zijn de nationale regulerende instanties van zowel de leverende als de verzoekende lidstaat verantwoordelijk voor een *ex post* controle van de te betalen schadevergoeding drie maanden na afloop van de noodsituatie. Als de nationale regulerende instanties geen overeenstemming bereiken over de te betalen indirecte kosten dan neemt Acer een besluit over de te betalen indirecte kosten.

Zoals hierboven aangegeven maakt de verzoekende lidstaat kosten voor het geleverd krijgen van solidariteitsgas. In dit wetsvoorstel is bepaald dat de leveranciers van de door solidariteit

²⁰⁴ Artikel 13, derde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

beschermde afnemers in beginsel de kosten dragen van de verschuldigde compensatie voor het leveren van door Nederland uit hoofde van een verzoek om solidariteit ontvangen gas aan Nederlandse door solidariteit beschermde afnemers. De door solidariteit beschermde afnemers betalen (volgens de contractuele voorwaarden met hun leveranciers) immers aan hun leveranciers voor de levering van gas, ook als dit solidariteitsgas betreft. Om in elk geval te voorkomen dat de leveranciers het solidariteitsgas om niet verkrijgen, maar wel geld krijgen van hun afnemers voor het leveren van dit solidariteitsgas, is bepaald dat de coördinerende rechtspersoon bij de leveranciers een vergoeding in rekening brengt. Op grond van dit wetsvoorstel heeft de minister wel de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een nadere afweging over de verdeling van deze kosten te maken tussen de Staat en de leveranciers van de door solidariteit beschermde afnemers (artikel 2.8, tweede en vierde lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel). Hierbij spelen de volgende overwegingen. De kosten voor het leveren van solidariteit zijn hoog en hoeveel hiervan via leveranciers doorberekend wordt aan de afnemers van dit gas is een politieke afweging. Op het moment dat de leveranciers meer moeten betalen aan de coördinerende partij dan zij betaald krijgen van hun afnemers, kan dit leiden tot negatieve financiële gevolgen bij de leveranciers of de door solidariteit beschermde afnemers (waaronder kwetsbare huishoudens), indien de leveranciers deze kosten aan hun afnemers kunnen doorberekenen. Indien kosten niet via leveranciers in rekening worden gebracht aan afnemers heeft dit tot gevolg dat deze kosten uit de Rijksbegroting bekostigd moeten worden. Er moet dus een evenwicht gevonden worden dat aan de ene kant recht doet aan het feit dat de door solidariteit beschermde afnemers hun leveranciers al betalen voor gas dat zij afnemen en het dientengevolge redelijk is dat deze leveranciers bijdragen aan de kosten van het gebruik van het solidariteitsmechanisme, en aan de andere kant dat door solidariteit beschermde afnemers en hun leveranciers mogelijk niet alle kosten voor het ontvangen van solidariteit kunnen dragen.

5.5.5 Procedure voor het gebruik van bevoegdheden en betrokkenheid parlement

De bevoegdheden waarin de artikelen 2.6 en 2.7 van het wetsvoorstel voorzien zijn aangemerkt als vormvrije noodbevoegdheden. Dientengevolge is in het wetsvoorstel niet voorzien in een afzonderlijke in- en buitenwerkingstelling voor deze bevoegdheden. De omstandigheden waarin van deze bevoegdheden gebruik mag worden gemaakt zijn specifiek omschreven in de artikelen 2.6 en 2.7 van het wetsvoorstel en artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid. Zoals is beschreven in de voorgaande paragrafen van deze toelichting is Nederland verplicht om te voldoen aan een verzoek om toepassing van een solidariteitsmaatregel van een andere lidstaat en kan Nederland slechts een verzoek om toepassing van een solidariteitsmaatregel doen als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 13, derde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

Om aan een verzoek om levering van solidariteit te kunnen voldoen, maakt de leverende lidstaat in de eerste plaats gebruik van marktgebaseerde maatregelen. Als marktgebaseerde maatregelen onvoldoende blijken om te voldoen aan het verzoek kan de lidstaat die solidariteit levert niet-marktgebaseerde maatregelen invoeren om aan het verzoek te voldoen²⁰⁵. Zowel de marktgebaseerde als de niet-gebaseerde maatregelen die de minister kan treffen om te voldoen aan een verzoek om solidariteit te leveren, zijn specifiek omschreven in artikel 2.7, eerste lid, van het wetsvoorstel. Indien het om te voldoen aan een verzoek om toepassing van een solidariteitsmaatregel noodzakelijk is om over te gaan tot onteigening vindt onteigening op grond van artikel 2.7 van het wetsvoorstel plaats met inachtneming van de voorwaarden die artikel 14 van de Grondwet daaraan stelt. Er is derhalve geen sprake van een afwijking van grondrechten. Ook de maatregelen die op grond van artikel 2.8 van het wetsvoorstel getroffen om gas dat Nederland heeft ontvangen naar aanleiding van een verzoek om solidariteit te leveren aan Nederlandse door solidariteit beschermde afnemers zijn, zoals is toegelicht in paragraaf 5.5.3, specifiek omschreven. De toepassing van deze maatregelen voor het verdelen van ontvangen solidariteitsgas hebben bovendien geen ernstige gevolgen voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties of medeoverheden.

Ook voor de parlementaire controle op het gebruik van deze bevoegdheden kunnen de beide Kamers gebruik maken van de bekende en reguliere instrumenten en is om de mogelijkheden van parlementaire controle te bevorderen, zoals beschreven in paragraaf 5.2.3, voorzien in een actieve

²⁰⁵ Artikel 13, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

informatieplicht richting beide Kamers van de Staten-Generaal (artikel 2.3, derde en vierde lid van het wetsvoorstel).

5.6 Vangnetbepalingen voor de uitvoering van tijdelijke EU-noodmaatregelen en onvoorziene omstandigheden

Met het wetsvoorstel worden aan de Minister van Klimaat en Groene Groei twee bevoegdheden toegekend om maatregelen te treffen voor onvoorziene omstandigheden.

Het gaat daarbij in de eerste plaats om een bevoegdheid om bij ministeriële regeling tijdelijke maatregelen te treffen om uitvoering te kunnen geven aan door de Europese Unie getroffen tijdelijke (nood)maatregelen ter borging van de gasleveringszekerheid of ter bestrijding een afgekondigd niveau van gascrisis (artikel 2.10, eerste lid, van het wetsvoorstel). Het gaat daarbij primair om tijdelijke noodmaatregelen die door de Raad worden vastgesteld op grond van artikel 122, eerste lid, VWEU ter bestrijding van ernstige moeilijkheden die zich voordoen bij de levering van gas. De ervaring tijdens de gascrisis in 2022 laat evenwel zien dat het Europees Parlement en de Raad ook op grond van artikel 194, tweede lid, VWEU tijdelijke maatregelen kunnen treffen ter bestrijding van ernstige moeilijkheden die zich voordoen bij de levering van gas. Deze bevoegdheid kan op grond van artikel 2.9, eerste lid, van het wetsvoorstel dan ook slechts in werking worden gesteld indien de Raad of het Europees Parlement en de Raad op de genoemde grondslagen tijdelijke maatregelen treft of treffen ter bestrijding van ernstige moeilijkheden die zich voordoen bij de levering van gas. Met de zinsnede 'ter bestrijding van ernstige moeilijkheden die zich voordoen bij de levering van gas' is voorts aansluiting gezocht bij de bewoording van artikel 122, eerste lid, VWEU.

Daarnaast is een bevoegdheid opgenomen om onvoorziene tijdelijke maatregelen te treffen als dit noodzakelijk is ter bestrijding van een door de minister afgekondigd niveau van gascrisis en reguliere wetgeving hiertoe niet voorziet in de noodzakelijke bevoegdheden (artikel 2.11, eerste lid van het wetsvoorstel). Deze bevoegdheid kan op grond van artikel 2.9, tweede lid, van het wetsvoorstel in werking worden gesteld indien buitengewone omstandigheden dit in het belang van de borging van gasleveringszekerheid noodzakelijk maken. Zoals is toegelicht in paragraaf 1.2 van deze toelichting wordt met gasleveringszekerheid bedoeld dat eindafnemers van gas op het juiste moment, in de juiste kwaliteit (laag- of hoogcalorisch) en met de benodigde hoeveelheid worden beleverd, ook wanneer de vraag hoog is. Leveringszekerheid heeft daarbij een volumematige component en een capaciteitsmatige component.

Deze naar hun aard meer algemeen geformuleerde bevoegdheden zijn bedoeld als vangnet voor maatregelen die bij het opstellen van dit wetsvoorstel niet voorzienbaar waren. Dit is nodig omdat op voorhand niet voorspeld kan worden welke tijdelijke maatregelen vanuit de Europese Unie getroffen worden en welke onvoorziene omstandigheden zich voordoen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State signaleert in haar ongevraagd advies dat een goede doordenking van bevoegdheden niet kan voorkomen dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin maatregelen of bevoegdheden nodig zijn waar op dat moment (nog) geen grondslag voor is. Dit omdat het immers niet mogelijk is om alle mogelijke crises en de gevolgen daarvan vooraf te overzien om bij nood- en crisisrecht een wettelijke vangnetvoorziening op te nemen²⁰⁶.

5.6.1 Voorwaarden gebruik bevoegdheid

Aan het kunnen gebruiken van deze bevoegdheidsgrondslag zijn drie meer inhoudelijke voorwaarden gesteld. In de eerste plaats moet het treffen van een maatregel op grond van dit artikel noodzakelijk zijn om uitvoering te kunnen geven aan door de Europese Unie getroffen tijdelijke (nood)maatregelen ter bestrijding van ernstige moeilijkheden die zich voordoen bij de levering van gas (artikel 2.10, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel) of ter bestrijding een afgekondigd niveau van gascrisis (artikel 2.11, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel). Voor wat betreft de invulling van het noodzakelijkheidsvereiste kan op dit punt verwezen worden naar hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 5.1 van deze toelichting. Voorts is de voorwaarde gesteld dat er geen meer specifieke wettelijke grondslag beschikbaar is voor het treffen van de noodzakelijke maatregelen. Als die wel beschikbaar is dan moet daar gebruik van worden gemaakt.

²⁰⁶ Ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht', Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 29668, nr. 65, §4.5.

Tot slot moet het treffen van de maatregelen als gevolg van de genoemde omstandigheden met een zodanige spoed plaatsvinden dat het niet mogelijk is om de invoering van een voldoende specifieke wettelijke grondslag af te wachten. Als er geen sprake is van een dergelijk spoedeisend belang moet gebruik worden gemaakt van het normale wetgevingsproces om een specifieke bevoegdheidsgrondslag te creëren.

Aan het vereiste van het tijdelijk karakter van de maatregelen die op grond van deze bevoegdheid getroffen kunnen worden kan op drie manieren invulling gegeven worden. In de eerste plaats kan de werkingsduur van de maatregel wanneer het gaat om het uitvoering geven aan tijdelijke EU-noodmaatregelen gekoppeld worden aan de werkingsduur van de betreffende EU-noodmaatregel. Daarnaast kan de beoogde werking van maatregelen die getroffen worden van zodanig beperkte duur zijn dat het geen toegevoegde waarde heeft om voor de betreffende bevoegdheid een afzonderlijke wettelijke grondslag te creëren. In dat geval kan het zo spoedig mogelijk creëren van een afzonderlijke specifieke wettelijke grondslag achterwege gelaten worden en kan de noodzaak van het creëren van een specifieke bevoegdheidsgrondslag voor de betreffende maatregel worden betrokken bij een evaluatie van de Wet bestrijden energieleveringscrisis na afloop van de betreffende gascrisis (artikel 6.1 van het wetsvoorstel). Indien er geen sprake is van een maatregel waarvan de werkingsduur kan worden gekoppeld aan de beperkte werkingsduur van een tijdelijke EU-noodmaatregel of een maatregel met een zeer beperkte beoogde werkingsduur, dan bereidt de minister zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel voor waarmee wordt voorzien in een specifieke wettelijke bevoegdheidsgrondslag voor de betreffende maatregel.

5.6.2 Procedure voor het gebruik van bevoegdheden en betrokkenheid parlement

Aan het gebruik van deze bevoegdheid zijn verschillende procedurele voorwaarden gesteld. In de eerste plaats is in het wetsvoorstel bepaald dat deze bevoegdheid afzonderlijk in en buiten werking gesteld moet worden. Het gaat hier namelijk om een noodbevoegdheid van de tweede categorie als bedoeld in het Beleidsplan crisisbeheersing²⁰⁷: een bevoegdheid met relatief algemene, onbepaalde en open toepassingscriteria, waarbij de beleidsvrijheid bij de uitoefening van de bevoegdheid relatief ruim is. Maatregelen die op grond van deze bevoegdheidsbepaling getroffen kunnen worden kunnen ingrijpend van aard zijn. Zo kunnen hieruit verregaande verplichtingen voor marktpartijen vloeien die een grote impact op de markt of maatschappij kunnen hebben. Meer specifiek zou het treffen van maatregelen onder de artikelen 2.10 en 2.11 van dit wetsvoorstel kunnen leiden tot een inmenging in het recht op eigendom. Het is daarom niet wenselijk dat deze bevoegdheden standaard ter beschikking staan aan onze minister. Wel is in het artikel afwijking van de bepalingen genoemd in artikel 103, tweede lid van de Grondwet uitgesloten, waardoor geen sprake is van een bevoegdheid die uitsluitend mag worden gebruikt indien er een noodtoestand is afgekondigd op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

Dit betekent dat deze bevoegdheid niet kan worden gebruikt tot deze is 'geactiveerd' op de wijze zoals beschreven in paragraaf 5.2.1 van deze toelichting (bij koninklijk besluit op voordracht van de minister-president). Inwerkingstelling is daarbij voor deze bevoegdheid alleen mogelijk als er sprake is van een ernstige ontwrichting van de economie of maatschappij als gevolg van een aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie of een directe dreiging daarvan. Wanneer de bepaling in werking is gesteld moet vervolgens met onverwijlde spoed een voorstel aan de Tweede Kamer gezonden waarin de inwerkingstelling van de bevoegdheidsbepaling wordt verlengd (voortduringswet). Als de Staten-Generaal het niet eens is met het inwerking stellen van de bevoegdheid, kan het besluiten het voorstel te verwerpen. In dat geval moet de bepaling door de minister zo snel mogelijk buiten werking worden gesteld en de getroffen maatregelen worden ingetrokken. Zolang het voorstel in voorbereiding en aanhangig is, blijft de bepaling in werking, tenzij dit niet langer nodig is vanuit het belang van leveringszekerheid van gas. Als de werking van de bevoegdheidsbepaling niet meer noodzakelijk is in het belang gasleveringszekerheid wordt de bepaling op voordracht van de minister-president bij koninklijk besluit buiten werking gesteld (artikel 2.9 , vijfde lid, van het wetsvoorstel).

Ten tweede is in het wetsvoorstel, zoals beschreven in paragraaf 5.2.3, in het licht van de noodzakelijkerwijs ruimer dan gebruikelijke delegatiegrondslag voorzien in gecontroleerde delegatie. De artikelen 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, van het wetsvoorstel bepalen in dit

²⁰⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29668 en 26956, nr. 69.

kader dat de minister verplicht is om maatregelen die hij bij ministeriële regeling treft op grond van deze bevoegdheden ter goedkeuring voor te leggen in de Ministerraad en daarna aan de Staten-Generaal voor te leggen, waarin de Tweede Kamer de bevoegdheid heeft om binnen één week niet in te stemmen met de betreffende ministeriële regeling. Als goedkeuring vooraf niet mogelijk is vanwege het spoedeisend belang van de maatregel dan is de minister verplicht de betreffende ministeriële regeling binnen twee dagen na vaststelling aan beide Kamers der Staten-Generaal. Hij moet daarbij gemotiveerd aangeven waarom de regeling niet kon worden voorgehangen. Als de Tweede Kamer vervolgens binnen een week na de toezending besluit niet in te stemmen met de regeling, dan vervalt deze (artikelen 2.10, derde lid, en 2.11, derde lid, van het wetsvoorstel).

Tot slot is de in het wetsvoorstel opgenomen specifieke informatieplicht (artikel 2.3, vierde lid, van het wetsvoorstel) ook van toepassing op maatregelen die op grond van dit artikel getroffen worden.

6. Vullen van gasopslagen

In paragraaf 2.5.2 is ingegaan op de Nederlandse gasopslagenmarkt en aandachtspunten daarbij. Zoals aangegeven in de visie gasopslagen²⁰⁸ zijn de volgende twee doelen de basis voor het beleid ten aanzien van gasopslag, deze worden naar aanleiding van het hoofdlijnenakkoord uitgebreid met het kunnen voorzien in een noodvoorraad:

1. Het goed functioneren van verschillende typen gasopslagen met voldoende opslagcapaciteit en functionaliteit (invoersnelheid; onttrekkingsnelheid) om te voorzien in:
 - a) seizoensopslag;
 - b) pieklevering;
 - c) het balanceren van het net; en
 - d) het voorzien in een noodvoorraad.
2. Voldoende gas in deze verschillende typen gasopslagen om te voorzien in:
 - a) de seizoensvraag;
 - b) de piekvraag;
 - c) het balanceren van het net; en
 - d) het voorzien in een noodvoorraad.

Dit wetsvoorstel maakt een actievere rol voor de overheid – aanvullend op de markt en indien noodzakelijk – om te zorgen dat gasopslagen gevuld worden, mogelijk. Op basis van de ervaringen gedurende de afgelopen vulseizoenen, de visie van GTS op gasleveringszekerheid van maart 2024²⁰⁹, het advies van Kyos over vulmaatregelen²¹⁰ en onderzoeken van o.a. Acer²¹¹ is in dit wetsvoorstel gekozen voor aanvullende structurele (vul)maatregelen om het Nederlandse gasleveringssysteem nog beter weerbaar te maken. In de volgende tabel zijn deze maatregelen schematisch weergegeven.

²⁰⁸ In lijn met de visie gasopslagen, Kamerstukken 2022/23 II 29023, nr. 442.

²⁰⁹ Bijlage bij Kamerstukken II vergaderjaar 2023/24, 29023, nr. 494.

²¹⁰ Bijlage bij Kamerstukken II vergaderjaar 2023/24, 29023, nr. 494.

²¹¹ Acer, Key developments in European gas wholesale markets, 18 July 2024, via Key developments in European gas markets – Q2 2024 | www.acer.europa.eu.

Figuur 16 voorgestelde maatregelen met betrekking tot gasopslag

Minister stelt jaarlijks een nationaal vuldoel	
Pijler 1: Marktwerking	Pijler 2: Aanvullende rol overheid
<ul style="list-style-type: none"> • Verplichte onderhandelde derdentoegang voor gasopslagen. <p>Achter de hand:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bevoegdheid om bij AMvB een vulverplichting op te kunnen leggen aan marktpartijen. Keuze of en zo ja aan welke partij de verplichting wordt opgelegd, wordt gemaakt als blijkt dat andere maatregelen onvoldoende zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Structurele vulzaak EBN (vulagent) om gas op te slaan in door de minister aangewezen gasopslagen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Om vuldoelstelling te halen als marktpartijen onvoldoende gas opslaan; 2. Om een (beperkte) noodvoorraad aan te houden; 3. Om de piekleveringstaak van GTS te ondersteunen; <p>Daartoe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gereguleerde toegang voor vulagent tot alle seizoensopslagen.

6.1 Nationaal vuldoel

Tot en met 2025 geldt de Europese vulverplichting²¹². Aanvullend heeft de minister in 2022, 2023, 2024 en 2025 een hogere nationale vulambitie gesteld. Ook na het vervallen van de Europese verplichte vuldoelstellingen in 2025 is het wenselijk om beleid te voeren gericht op het vullen van Nederlandse gasopslagen tot een niveau waarmee de gasleveringszekerheid in voldoende mate wordt geborgd²¹³.

Met dit wetsvoorstel wordt in de Energiewet conform de motie van het lid Erkens²¹⁴ opgenomen dat de minister ieder jaar uiterlijk op 1 oktober (jaar N) een nationaal vuldoel vaststelt voor 1 november van het volgende gasjaar (jaar N+1) (artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.69, eerste lid, van de Energiewet). Dit betekent dat de minister bijvoorbeeld op 1 oktober 2025 een nationaal vuldoel vaststelt voor 1 november 2026. Het bepalen van het nationale vuldoel en daaropvolgende maatregelen gebeurt volgens de volgende systematiek weergegeven in figuur 17. Dit vuldoel wordt mede gebaseerd op het jaarlijkse overzicht van de leveringszekerheid van gas dat GTS aan de minister op basis van artikel 3.66, eerste lid, van de Energiewet²¹⁵. Op basis van de visie gasopslag is in deze wettelijke taak van GTS opgenomen dat GTS in dit overzicht specifiek ingaat op 'de gewenste vulniveaus en de benodigde functionaliteiten van de gasopslaginstallaties voor hoog- en laagcalorisch gas' en de optimale inzet van onder andere gasopslaginstallaties. Om ieder jaar op 1 oktober een vuldoel te kunnen bepalen, dient GTS het overzicht uiterlijk 15 september te delen. In dit overzicht dient GTS in te gaan op de gasleveringszekerheid van het jaar erop: dus in september 2025 publiceert GTS een overzicht over de verwachte gasleveringszekerheid in het jaar erop (gasjaar 2026-2027, N+1).

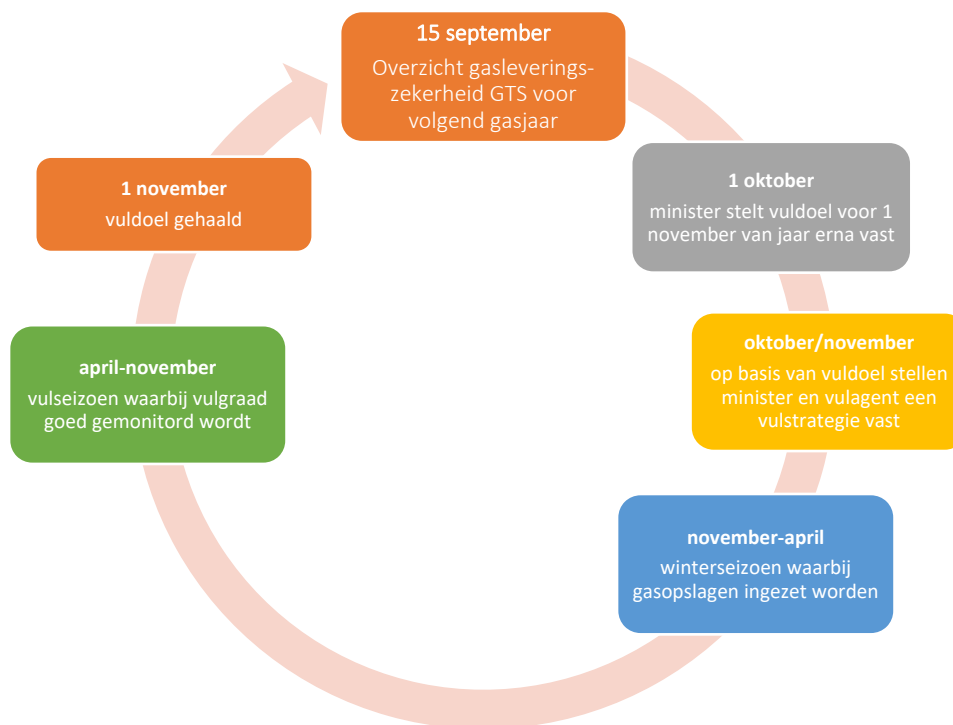
²¹² Artikel 6 bis van de verordening gasleveringszekerheid.

²¹³ Conform motie Erkens (Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 504.). Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 442 (visie gasopslag).

²¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 504.

²¹⁵ Eerder artikel 10a, achtste lid, onderdeel b van de Gaswet.

Figuur 17 systematiek voor het bepalen van het nationale vuldoel



Het nationale vuldoel is de hoeveelheid (in TWh) gas die volgens de inschatting van de minister bij aanvang van de winter in de in Nederland gelegen ondergrondse gasopslaginstallaties en de exclusief aan het Nederlandse net verbonden ondergrondse gasopslaginstallaties opgeslagen zou moeten zijn om het belang van gasleveringszekerheid voldoende te borgen. Het vuldoel dient jaarlijks te worden bepaald, zodat het vuldoel aansluit bij de (dalende) vraag naar gas en de andere beschikbare infrastructuur. Het vuldoel vormt een indicatie voor aardgasbedrijven, zoals leveranciers en capaciteitshouders van gasopslag, van de omvang van de hoeveelheden gas die zij dienen op te slaan om te kunnen voorzien in de vraag van hun afnemers. Hierbij houdt de minister rekening met de flexibiliteit die marktpartijen nodig hebben om goed op de dagelijkse omstandigheden te kunnen insprijgen: dit betekent dat een vulgraad van 100% op 1 november ook de marktwerking kan belemmeren.

In de toekomst kan de minister ervoor kiezen het vuldoel te splitsen in twee aparte doelen, te weten één voor L-gas en één voor H-gas. Immers de vraag naar L-gas daalt de komende jaren sterk. Ten eerste door ombouw in Duitsland, Frankrijk en België. Hierdoor wordt er deze landen van 2029 geen L-gas meer gebruikt en wordt er alleen nog L-gas in Nederland gebruikt. Ten tweede door een afnemende binnenlandse vraag. Nederland heeft veel L-gasopslag met name door Norg en Grijpskerk. Vanuit een H-gasopslag kan wel de L-gasmarkt beleverd worden door middel van conversie. Vanuit een L-gasopslag kan echter niet de H-gasmarkt beleverd worden. Ten opzichte van de omvang van de L-gasvraag is er veel L-gas opslag. Hierdoor heeft een hoge vulgraad in L-gasopslagen op een zeker moment in de toekomst geen toegevoegde waarde meer.

Daarnaast dient bij het bepalen van dit vuldoel in ieder geval ook te worden rekening gehouden met de beschikbaarheid van andere middelen aan de aanbodkant (LNG-importcapaciteit, de toevoer via pijpleidingen en de verwachte productie in Nederland), de verwachte Nederlandse vraag naar L-gas en H-gas, signalen uit de markt en het functioneren van de TTF en ontwikkelingen op EU-niveau. Op basis van bovenstaande, bepaalt de minister het nationaal vuldoel. De minister publiceert dit vuldoel jaarlijks. Op basis van dit nationaal vuldoel kan de minister jaarlijks besluiten of en zo ja welke ondersteunende maatregelen noodzakelijk zijn om deze vulgraad te realiseren.

6.2 Pijler 1: Marktpartijen vullen gasopslagen

Uitgangspunt is dat het vullen van gasopslagen zoveel mogelijk aan de markt gelaten wordt. Gasopslagen worden momenteel met name gevuld door marktpartijen en zij doen dit zolang dit

commercieel interessant is. De afgelopen jaren zien we dat de gasopslagen goed gevuld worden: in normale omstandigheden leidt de werking van de markt tot de gewenste uitkomst (zie ook paragraaf 2.5.2, figuur 9). Aardgasbedrijven hebben namelijk ook een commercieel belang om risico's af te dekken en op een efficiënte wijze te voorzien in de vraag van hun afnemers.

De hierboven beschreven rol voor marktpartijen is niet vrijblijvend: aardgasbedrijven (zowel producenten, handelaren als leveranciers) gaan leveringsverplichtingen aan met hun afnemers en moeten ervoor zorgen dat ze aan deze verplichtingen kunnen voldoen. In het geval van leveranciers betekent bijvoorbeeld dit dat zij op grond van de aangegane leveringsverplichtingen ook verplicht zijn om gas te leveren in periodes waarin de gasvraag hoger is dan vooraf ingeschat. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan periodes van koude, maar ook aan periodes waar er minder duurzame elektriciteit wordt geproduceerd dan verwacht (weinig wind en zon) en hierdoor een grotere vraag is naar gasgestookte elektriciteitsproductie. Voor leveranciers van beschermde afnemers geldt bovendien aan aanvullende verplichting om de levering aan beschermde afnemers te waarborgen in de uitzonderlijke gevallen bedoeld in de gasleveringsnorm²¹⁶ (zie paragraaf 4 van deze toelichting). Om aan deze verantwoordelijkheid te kunnen voldoen, dienen gasbedrijven hun portfolio zo in te richten dat zij ook onder deze omstandigheden in staat zijn om te voorzien in de gasvraag van hun afnemers. Op de gasmarkt staat hen daarbij een groot aantal mogelijkheden ter beschikking zoals het sluiten van (lange termijn)contracten met aanbieders van gas (producenten, wederverkopers) en het inkopen van gas via de gashandelsplaats TTF waar gas kan worden ingekocht voor levering de volgende dag (spot), maar ook voor levering over enkele jaren (futures) en voor diverse daar tussen liggende periodes. Daarnaast kunnen zij ervoor kiezen om capaciteit te contracteren bij een gasopslag om daar in zomer gas in op te slaan voor levering in de winter.

Omdat de vraag naar gas in de winter over het algemeen groter is dan het aanbod van gas via pijpleidingen en LNG import is het om te kunnen voldoen aan deze verplichtingen noodzakelijk dat gasbedrijven gebruik maken van in gasopslagen opgeslagen gas. Dit gas hoeft daarbij niet noodzakelijk door leveranciers van eindafnemers zelf opgeslagen te worden, maar kan ook door producenten (bijvoorbeeld Equinor) of handelaren worden opgeslagen. Deze partijen sluiten op hun beurt weer leveringsovereenkomsten (lange termijn en spot) met leveranciers van eindafnemers.

6.2.1 Onderhandelde derdentoeegang

Om in de gasvraag van hun afnemers te kunnen voorzien, is het nodig dat gasbedrijven gas in gasopslagen opslaan. Hiervoor is het nodig dat marktpartijen voldoende toegang tot gasopslagen hebben. In de Energiewet is de gasrichtlijn²¹⁷ geïmplementeerd en is bepaald dat gasopslagbedrijven verplicht zijn te onderhandelen over toegang tot zijn gasopslaginstallatie of de door hem aangeboden ondersteunende diensten 'indien toegang tot deze gasopslaginstallatie of tot deze ondersteunende diensten voor degene die daarom verzoekt in technische of economische zin noodzakelijk is voor efficiëntie toegang tot het systeem voor de levering aan netgebruikers'. Deze voorwaarde wordt met dit wetsvoorstel geschrapt, zodat gasopslagbedrijven in beginsel altijd verplicht zijn te onderhandelen over toegang tot hun opslag (Artikel 5.1, onderdeel H, van het wetsvoorstel, wijziging van artikel 3.100, eerste lid, Energiewet, voorheen artikel 18g, eerste lid, van de Gaswet). Een gasopslagbedrijf is overigens niet verplicht toegang tot de opslag te bieden als er binnen de gasopslaginstallatie geen capaciteit beschikbaar is voor de opslag van de desbetreffende hoeveelheid gas²¹⁸.

6.2.2 Bevoegdheid om een vulverplichting op te leggen

De beste waarborg voor het voldoende vullen van gasopslagen is een goed functionerende gas(opslag)markt is²¹⁹. Randvoorwaarde hiervoor is maximale flexibiliteit voor aardgasbedrijven om zo goed mogelijk in te spelen op marktomstandigheden. Ieder maatregel waarmee de overheid ingrijpt in de gasopslagmarkt brengt nadelen voor de noodzakelijke flexibiliteit en kosten met zich. Dit betekent ook dat het invoeren van een vulverplichting negatieve effecten kan hebben. Mede op

²¹⁶ Artikel 6, eerste lid, onderdelen a tot en met c, van de verordening gasleveringszekerheid.

²¹⁷ Artikel 33 van de derde gasrichtlijn en artikel 33 van de nieuwe gasrichtlijn. De bepaling over toegang tot opslag in de nieuwe gasrichtlijn wijkt inhoudelijk niet af van de bepaling in de derde richtlijn.

²¹⁸ Artikel 3.100, tweede lid van de Energiewet.

²¹⁹ Zie bijvoorbeeld het Kyos-rapport: Bijlage bij Kamerstukken II vergaderjaar 2023/24, 29023, nr. 494.

basis van het Kyos-advies is het kabinet terughoudend met grote ingrepen in de markt en het opleggen van verplichtingen. Het is immers belangrijk dat wordt voorkomen dat deze maatregel geen tegengesteld effect heeft, wat een reëel risico is. Bovendien heeft de gasopslagmarkt de laatste jaren goed gefunctioneerd (zie figuur 9). Ook worden er met dit wetsvoorstel extra waarborgen geïntroduceerd (nationaal vuldoel, verbeterde derdentoeegang, voltaak voor een vulagent). Daarom wordt er met dit voorstel niet direct een structurele vulverplichting ingevoerd.

Echter, het is gewenst om wel de mogelijkheid te hebben een vulverplichting te kunnen opleggen in geval toekomstige omstandigheden daarom vragen: dat marktpartijen gasopslagen altijd voldoende gevuld hebben, is immers geen garantie dat dit in de toekomst ook gebeurt. Met dit wetsvoorstel wordt daarom wel de bevoegdheid gecreëerd voor de minister om in de toekomst een structurele vulverplichting op te *kunnen* leggen als dit in het belang van gasleveringszekerheid noodzakelijk is om het gestelde vuldoel te realiseren. Deze bevoegdheid wordt in de Energiewet opgenomen (Artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.69, tweede lid, van de Energiewet). De minister bepaalt vervolgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan welke partijen deze verplichting wordt opgelegd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan leveranciers, bepaalde groepen grote afnemers of opslagbeheerders of capaciteitshouders in gasopslagen. De hoofdgroep(en) aan wie de verplichting wordt opgelegd wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald. Eventuele nadere specificering kan daarbij op het niveau van een ministeriële regeling plaatsvinden. Bij ministeriële regeling wordt ook bepaald wat de hoogte is van de vulverplichting op 1 november en wat de tussentijdse percentages zijn die de partij waarop de verplichting rust, moet opslaan en op welke data deze verplichte vulgraden moeten zijn behaald. Omdat de hoogte van de jaarlijkse en tussentijdse verplichting, mede als gevolg van de afnemende gasvraag, per jaar kan verschillen is hier gekozen voor het bepalen van de hoogte daarvan bij ministeriële regeling. Het is belangrijk om te benadrukken dat het hierbij gaat om een structurele vulverplichting en niet een incidentele vulverplichting als crisismaatregel. Het opleggen van een vulverplichting is geen geschikte maatregel om gedurende een gasopslagjaar te treffen als er een gastekort is of dreigt, omdat er dan mogelijk al onvoldoende gas in de markt is om op te slaan.

De omvang van een eventuele vulverplichting hangt af van het door de minister gestelde nationale vuldoel (zie paragraaf 6.1). Bij het bepalen van de omvang van een vulverplichting zal rekening gehouden moeten worden met de verwachte vraag naar gas in Nederland (verdeling L-gas en H-gas), de verwachte gasexport, de andere voorzieningen die aardgasbedrijven kunnen treffen om te voorzien in de verplichtingen richting hun afnemers (zoals LNG-importcapaciteit, afgesloten leveringscontracten). Mocht een vulverplichting aan leveranciers aan beschermde afnemers en grootverbruikers of aan netgebruikers worden opgelegd, dan is de omvang van de vulverplichting gerelateerd aan de verplichtingen die zij met hun afnemers zijn aangegaan. Mocht een vulverplichting aan capaciteitshouders van gasopslag worden opgelegd, dan is de omvang van de vulverplichting gerelateerd aan de hoeveelheid opslagcapaciteit die een capaciteitshouder geboekt heeft.

Een belangrijk aandachtspunt bij het bepalen van de omvang van de vulverplichting, is dat aardgasbedrijven en eindafnemers met een grote aansluiting de nodige flexibiliteit nodig hebben en dat een eventuele vulverplichting niet onnodig hoog moet worden gesteld. Dit leidt immers tot hoge kosten voor de het systeem, en daarmee voor de eindgebruiker. Bovendien is het voor aardgasbedrijven en eindafnemers met een grote aansluiting van groot belang om de flexibiliteit te hebben om op marktomstandigheden in te springen. Een voorbeeld: een vulverplichting op 1 november beperkt aardgasbedrijven in het onttrekken van gas in oktober (in het geval in oktober de gasvraag hoger is dan gemiddeld) en om in november of later in de winter weer bij te vullen als dat commercieel gunstig is. Dit leidt tot significante extra kosten voor aardgasbedrijven en daarmee waarschijnlijk ook voor consumenten. Kyos adviseert daarom om niet lichtvaardig een vulverplichting boven bijvoorbeeld de 85% op te leggen. Het weghalen van die laatste 10-20% flexibiliteit heeft volgens Kyos een relatief grote impact op de waarde van gasopslag (en daarmee mogelijk een negatieve impact op de investeringen in en het gebruik van gasopslagen), terwijl het slechts beperkt bijdraagt aan extra gasleveringszekerheid.

Een vulverplichting kan op basis van de met dit wetsvoorstel gecreëerde grondslag aan ieder aardgasbedrijf of eindafnemer met een grote aansluiting worden opgelegd. Op basis van het onderzoek van Kyos en de visie van GTS, ziet de minister thans drie mogelijke partijen om zo'n

verplichting aan op te leggen: namelijk leveranciers aan beschermde afnemers, netgebruikers en capaciteitshouders.

Voorbeelden van mogelijke vulverplichtingen

Hoewel met het wetsvoorstel niet direct voorziet in het invoeren van een vulverplichting, is het wenselijk om inzicht te geven in de manieren waarop dit, mocht dit aan de orde zijn, er uit zou kunnen zien. Daarom zijn in het onderstaande in willekeurige volgorde, drie opties uitgewerkt.

a. Leveranciers van beschermde afnemers

Dit wetsvoorstel expliciteert dat aardgasbedrijven die gas aan beschermde afnemers leveren maatregelen moeten nemen om te voldoen aan de gasleveringsnorm van de verordening gasleveringszekerheid. Het is in eerste instantie aan deze aardgasbedrijven om te bepalen hoe zij dat doen, maar zij dienen daarover wel jaarlijks te rapporteren aan de ACM. Naar verwachting slaan de energieleveranciers een deel van het gas wat zij nodig hebben om aan deze verantwoordelijkheid te kunnen voldoen op in gasopslaginstallaties ofwel contracteren zij dit bij aardgasbedrijven die gas opslaan in gasopslaginstallaties. Het opleggen van een vulverplichting aan leveranciers aan beschermde afnemers zou een uitbreiding zijn van de al van toepassing zijnde verplichting. Het voordeel van het opleggen van een eventuele vulverplichting aan deze groep is dat er een directe link wordt gelegd tussen de eindverbruikers en het gas dat dient te worden opgeslagen. De verplichting zou een percentage kunnen zijn van de verplichtingen die de leveranciers zijn aangegaan voor de winter.

Op dit moment hebben deze leveranciers aan beschermde afnemers al een verantwoordelijkheid om levering – ook in uitzonderlijke omstandigheden - te borgen. Zij zijn echter niet verplicht dit af te dekken in door gas op te slaan in een gasopslag. Niet alle leveranciers hebben toegang tot gasoplagen of slaan zelf gas op (als capaciteitshouder). Dit betekent dat niet alle leveranciers aan beschermde afnemers de kennis en ervaring hebben om gas op te slaan. Zij sluiten waarschijnlijk contracten af bij partijen die wel die kennis en ervaring hebben en gas hebben opgeslagen. Een eventuele vulverplichting aan deze groep moet dus zo worden vormgegeven dat deze groep in staat is het uit te voeren. Ook moet met het bepalen van de hoogte van de vulverplichting rekening gehouden worden met andere middelen waarmee deze leveranciers hun vraag verwachten af te dekken, zoals gecontracteerde LNG-importcapaciteit. Een toezichthouder zou hierop toezicht kunnen houden.

b. Netgebruikers

GTS adviseert in haar visie gasleveringszekerheid²²⁰ om aan netgebruikers (door GTS aangeduid als *shippers*) een collectieve vulnorm op te leggen (voor zowel 1 november als 1 februari). Netgebruikers transporteren gas door het net: zij contracteren bij GTS entry- of exitcapaciteit, waarmee ze het recht verkrijgen om een maximale hoeveelheid gas op een bepaald netwerkpunt in te voeden danwel te onttrekken. Via zogenaamde uurnominaties geven deze netgebruikers aan hoeveel gas zij daadwerkelijk zullen invoeden danwel onttrekken. Het Nederlandse net wordt door netgebruikers ook gebruikt om gas door te voeren naar buurlanden. Als een netgebruiker onvoldoende bijdraagt aan zijn deel van de collectieve vulnorm, dan worden de kosten die een nog aan te wijzen vulagent maakt om het gat te vullen op deze netgebruiker verhaald. Volgens GTS dient de ACM te bepalen hoeveel gas iedere netgebruiker dient op te slaan.

Volgens GTS kan een eventuele vulverplichting het beste worden opgelegd aan netgebruikers, omdat netgebruikers een verantwoordelijkheid hebben om de benodigde gasvolumes in het winterseizoen beschikbaar te hebben, omdat netgebruikers ook buitenlandse afnemers voorzien en zo de verantwoordelijkheid voor het vullen indirect ook bij buitenlandse afnemers terecht komt, en omdat het volgens GTS mogelijk is om met een collectieve vulnorm aan iedere netgebruiker een individuele vulverplichting op te leggen.

Aandachtspunt bij het vormgeven van een eventuele vulverplichting voor netgebruikers is dat niet alle netgebruikers capaciteitshouders bij gasopslaginstallaties zijn. Een eventuele vulverplichting aan deze groep moet dus zo worden vormgegeven dat deze groep in staat is het uit te voeren. Ook moet bij het bepalen van de hoogte van de vulverplichting rekening gehouden worden met andere

²²⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

middelen waarmee netgebruikers hun vraag verwachten af te dekken, zoals gecontracteerde LNG-importcapaciteit. Ook moet een dergelijke vulverplichting zo worden vormgegeven dat voor netgebruikers voorspelbaar en duidelijk is hoe hoog de verplichting is. Hun daadwerkelijk gebruik van het transmissiesysteem wijkt in de praktijk namelijk (als gevolg van veranderingen in vraag en aanbod gedurende het jaar) af van de hoeveelheid gecontracteerde capaciteit. Een eventuele vulverplichting moet hier rekening mee houden en tijdig worden gecommuniceerd.

c. Capaciteitshouders

Capaciteitshouders zijn de aardgasbedrijven die bij gasopslaginstallaties capaciteit boeken om te vullen (gas op te slaan) en dit op een later moment te onttrekken om zelf te gebruiken (een industriële grootverbruiker of een producent van gasgestookte elektriciteit) of om te leveren aan anderen (producenten, handelaren en leveranciers). In Bergermeer en Zuidwending zijn dit meerdere aardgasbedrijven; Norg en Grijskerk hebben thans één capaciteitshouder, namelijk GasTerra. Het voordeel van het opleggen van een vulverplichting aan deze groep is dat capaciteitshouders de kennis en kunde hebben om gas op te slaan. Volgens Kyos zijn capaciteitshouders in staat een vulverplichting uit te voeren, omdat zij de opslagcapaciteit en de daarbij behorende middelen (zoals een handelsafdeling) hebben.²²¹

Kyos constateert ook dat een dergelijke vulverplichting alleen effectief is als deze gepaard gaat met een boete die zodanig hoog is dat deze capaciteitshouders aanzet tot vullen ook als dat commercieel niet interessant is. Kyos benoemt ook het risico dat een vulverplichting op capaciteitshouders leidt tot een vermindering van de waarde van opslagcapaciteit en dat aardgasbedrijven terughoudender kunnen zijn bij het boeken van opslagcapaciteit. Dit laatste omdat aardgasbedrijven volgens Kyos geen risico willen of kunnen aanvaarden om onbeperkt te moeten vullen tegen negatieve zomer-winterspreads. Daarom adviseert Kyos een dergelijke verplichting ook te koppelen aan een financiële stimulans, die een dergelijk risico beperkt. Een dergelijk stimulans is echter niet mogelijk, omdat het Europese staatssteunkader op dit moment hier geen grondslag voor biedt²²².

6.3 Pijler 2: aanvullende rol overheid

In aanvulling op de markt, geeft dit wetsvoorstel ook invulling aan een actievere aanvullende rol voor de overheid. Dit sluit aan bij de koers die met de visie gasopslagen is aangekondigd²²³. Deze actievere rol is nadrukkelijk aanvullend op die van de markt: aardgasbedrijven hebben namelijk de verantwoordelijkheid, kennis en de kunde om de gaslevering aan hun afnemers te borgen en de daarvoor benodigde hoeveelheden gas in de gasopslagen op te slaan. Echter, gezien de ontwikkelingen zoals in paragraaf 2.5.2 omschreven, wordt met dit wetsvoorstel het instrumentarium van de overheid om tijdig te kunnen ingrijpen voor het geval dat nodig is vanuit het oogpunt van gasleveringszekerheid uitgebreid.

6.3.1 Structureel inzetten van een aangewezen partij als vulagent

Zowel Kyos²²⁴ als GTS²²⁵ adviseren om structureel de mogelijkheid te creëren een vulagent in te kunnen zetten om gas op te slaan als marktpartijen dat niet doen. Dit is een terughoudende rol: de vulagent vult dan alleen als de vulgraad achter blijft bij de tussentijdse vuldoelstellingen. Zowel Kyos als GTS adviseren om 1) de rol van vulagent structureel te maken en 2) de toegang van de vulagent tot alle in Nederland gelegen gasopslagen te verbeteren.

Met dit wetsvoorstel het wordt daarom mogelijk gemaakt om een dergelijke vulagent aan te wijzen en deze te belasten met een vultaak (hierna de 'aangewezen partij'). In dit wetsvoorstel wordt echter gekozen voor een bredere rol dan voorzien in de rapporten van Kyos en GTS. Met deze wet (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid (nieuw) van de Mijnbouwwet)

²²¹ Rapport mogelijke maatregelen voor gasopslag ter bevordering van de leveringszekerheid. Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 494

²²² Eerder bood het tijdelijk Oekraïne steunkader hiervoor een grondslag (Mededeling van de Commissie inzake een tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne (C(2022) 7945 final). De maatregelen uit dit steunkader zijn echter uitgefaseerd.

²²³ Kamerstukken II 2022/23, 29 023, nr. 442.

²²⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

²²⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 494.

krijgt de aangewezen partij de wettelijke taak om gas op te slaan in door de minister aangewezen gasopslagen:

- a. tot een jaarlijks door de minister te bepalen niveau als marktpartijen onvoldoende vullen;
- b. ten behoeve van de ondersteuning van de piekleveringstaak van GTS;
- c. tot een jaarlijks door de minister te bepalen niveau om een (beperkte) noodvoorraad aanhouden.

In het wetsvoorstel wordt EBN aangewezen als vulagent, gezien de ervaring die EBN de afgelopen jaren heeft opgedaan als vulagent. Dit wetsvoorstel laat de mogelijkheid open om in de toekomst – al dan niet in aanvulling op EBN – een andere partij aan te wijzen als vulagent.

Belangrijk is om hierbij te benoemen dat de omvang van de gehele vulzaak beperkt is. Voorkomen moet worden dat de aangewezen partij een te voorspelbare en marktversturende marktspeler wordt. De vulzaak van EBN was de afgelopen jaren gemaximeerd op 20 TWh; de vulzaak van de op basis van dit wetsvoorstel aangewezen partij zal naar verwachting van dezelfde orde grootte zijn. De omvang van deze taak wordt jaarlijks door de minister, met inachtneming van de leveringszekerheidsrapportage van GTS en in samenspraak met EBN vastgesteld op basis van het gestelde nationale vuldoel (zie paragraaf 6.1). Nadat de minister het vuldoel heeft vastgesteld, stelt de vulagent jaarlijks in oktober een strategie voor waarin de aangewezen partij aangeeft hoe het invulling verwacht te geven aan de opgelegde wettelijke taken. Deze strategie wordt vervolgens door de minister vastgesteld. In deze strategie wordt bepaald wat de maximale omvang is van de vulzaak (de maximale hoeveelheid gas die de vulagent op 1 november het jaar erna verspreid over de opslagen heeft opgeslagen); onder welke voorwaarden gas dat al in de opslag zit daarin kan blijven (door middel van doorrollen) of geproduceerd kan worden; de omvang van de noodvoorraad en de omvang van de benodigde hoeveelheid opgeslagen gas ten behoeve van de piekleveringstaak. Ook staan in de vastgestelde vulstrategie de verwachte kosten en opbrengsten vermeld.

a. Gas opslaan in ten behoeve van het behalen van de vuldoelstelling

Het eerste deel van de taak voor de aangewezen partij is om gas op te slaan in de seizoensopslagen voor het geval marktpartijen dat onvoldoende doen. De aangewezen partij koopt het gas dat wordt opgeslagen aan en gaat tegelijkertijd een verkooptransactie aan (*hedgen*). Hierdoor is er zekerheid over de kosten, dan wel opbrengsten van het handelen van de aangewezen partij. Ook wordt zo voorkomen dat de aangewezen partij grote bedragen uitgeeft (open posities aangaat) zonder dat duidelijk is welke inkomsten hier tegenover staat.

(Een deel van) het opgeslagen gas kan de aangewezen partij in de opslag houden. Bijvoorbeeld bij zachte winters of als om andere redenen de gasvraag laag is en het verschil tussen de aankoopprijs van gas en de toekomstige verkoopprijs (spread) positief is. De aangewezen partij rolt het gas dan door. Op die manier bouwt de aangewezen partij een reserve op en zijn de gasopslagen niet geheel leeg aan het eind van de winter. In de strategie wordt jaarlijks vastgesteld hoeveel van en onder welke voorwaarden de aangewezen partij het opgeslagen gas kan doorrollen.

Kyos en GTS adviseren dat de aangewezen partij alleen gas opslaat als de vulgraad achter blijft. Dit heeft echter als nadeel dat de aangewezen partij alleen kan vullen op momenten dat dat commercieel onaantrekkelijk is en dus (mogelijk hoge) kosten moet maken. Bovendien is het gedrag van de vulagent dan voorspelbaar, omdat andere marktspelers ook zien dat de vulgraad achterblijft en dus verwachten dat de aangewezen partij in actie komt.

Het ministerie en de aangewezen partij kunnen daarom een andere vulstrategie overeenkomen. Er zijn diverse mogelijkheden hoe de aangewezen partij kan vullen. Zo kan de aangewezen partij er in samenspraak met het ministerie ervoor kiezen om verspreid over het vulseizoen gas op te slaan. Een les uit de gascrisis is namelijk dat het rust in de markt brengt als gasopslagen ook bij aanvang van het vulseizoen al gevuld worden en zijn. Het gespreid handelen van de vulagent draagt daaraan bij.

Het is daarbij de bedoeling dat de aangewezen partij netto-kostenneutraal gas opslaat in lijn met de ieder jaar te bepalen strategie.

b. Gas opslaan ten behoeve van ondersteuning van de piekleveringstaak van GTS

GTS is verantwoordelijk voor de uitvoering van de piekleveringstaak²²⁶. Het is belangrijk dat er – als een piekvraag zich voordoet – voldoende capaciteit en volume beschikbaar is om in korte tijd veel gas op het landelijk gastransportnet in te voeden. Voorheen had GasTerra een aanbiedingsplicht als GTS een openbare inkoopprocedure volgt voor de uitvoering van haar piekleveringstaak²²⁷. Deze aanbiedingsplicht is in 2004 ingevoerd om bij de liberalisering van de gasmarkt de totstandkoming van de flexibiliteitsmarkt te ondersteunen. De vrees bestond dat zonder de totstandkoming van een flexibiliteitsmarkt er van de liberalisering van de gasmarkt geen voordelen en mogelijk zelfs aanzienlijke prijsstijgingen voor kleinverbruikers waren te verwachten²²⁸. Dit had te maken met de dominante positie van destijds Gasunie (nu GasTerra) op de gasmarkt.

GasTerra maakte om uitvoering te geven aan deze aanbiedingsplicht in belangrijke mate gebruik van gas uit het Groningenveld. Als gevolg van de sluiting van het Groningenveld is deze plicht komen te vervallen²²⁹. Desondanks blijft de piekleveringstaak van groot belang om de gasleveringszekerheid voor beschermde afnemers te borgen, ook in de uitzonderlijke scenario's zoals geschetst in de gasleveringsnorm. Hoewel de flexibiliteitsmarkt, anders dan in 2004, inmiddels goed functioneert, bestaat er een risico dat het voor aanbieders op de flexibiliteitsmarkt minder aantrekkelijk is om flexibiliteitsdiensten aan te bieden ten behoeve van de uitvoering van de piekleveringstaak. Dit omdat het gaat om flexibiliteit die moet worden geboden gedurende perioden van extreem lage temperaturen waarin de vraag over het algemeen hoog is en het aanbod mogelijk beperkt. Om te verzekeren dat er altijd een partij is die deze diensten aanbiedt, wordt er met dit wetsvoorstel een partij aanwezig (EBN) die de taak krijgt om – indien GTS een openbare inkoopprocedure volgt voor de uitvoering van de wettelijk piekleveringstaak²³⁰ – een aanbod te doen (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdeel b, van de Mijnbouwwet). Om te verzekeren dat er zowel voldoende gas als capaciteit beschikbaar is om te kunnen voorzien in de pieklevering op momenten dat deze verzorgd dient te worden, wordt er met dit wetsvoorstel verduidelijkt dat het gas daadwerkelijk fysiek beschikbaar (fysiek middel) dient te zijn, bijvoorbeeld door deze hoeveelheid gas op te slaan in een gasopslag, en dat de benodigde capaciteit om het gas op het Nederlandse gastransportnetwerk te brengen, beschikbaar dient te zijn.

Indien de aangewezen partij de door GTS uitgezette tender (deels) wint of als de tender niet succesvol is geweest, dient de aangewezen partij ter ondersteuning van de uitvoering van de piekleveringstaak door GTS gas op te slaan, het benodigde volume en capaciteit beschikbaar moet houden tot het benodigde niveau en dit desgevraagd aan GTS te leveren zodat GTS uitvoering kan geven aan haar piekleveringstaak (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdeel c, onder 1^o en 2^o, van de Mijnbouwwet). Zoals aangegeven is de Piekgasinstallatie Alkmaar vooral geschikt voor pieklevering, vanwege de hoge onttrekkingscapaciteit van de installatie. De aangewezen partij kan er dus voor kiezen om de PGI in te zetten om uitvoering te geven aan deze taak te kunnen voldoen.

c. Gas opslaan ten behoeve van het aanleggen en aanhouden van een noodvoorraad

Gezien de ontwikkelingen en risico's geschetst in paragraaf 2.5.2 wordt met dit wetsvoorstel meer zekerheid ingebouwd door de mogelijkheid te creëren om een beperkte noodvoorraad aan te leggen en aan te houden (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdeel c, onder 3^o, van de Mijnbouwwet). Dit is in lijn met het Hoofdlijnenakkoord, waarin staat dat er reserves worden aangelegd voor gas²³¹. Deze noodvoorraad kan bij besluit van de minister

²²⁶ Artikel 3.64 van de Energiewet.

²²⁷ Voorheen artikel 10a, derde lid, van de Gaswet en artikel 2, zesde lid van het Besluit leveringszekerheid Gaswet.

²²⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29372 nr. 60.

²²⁹ Artikel I, onderdeel B, derde lid, van de Wet van 17 april 2024, houdende wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld (Staatsblad 2024, 95).

²³⁰ Artikel 3.64 van de Energiewet, voorheen artikel 10a, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Gaswet. Uitgewerkt in artikel 2 van het Besluit leveringszekerheid Gaswet.

²³¹ HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2024 (beschikbaar via: [Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB | Publicatie | Kabinetsformatie \(kabinetsformatie2023.nl\)](https://www.kabinet.nl/mediaservice/publicaties/hoop-lef-en-trots)), paragraaf 5.1 Energietransitie.

worden ingezet ter bestrijding van een noodsituatie (het derde, en meest ernstige niveau van een gascrisis) (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdeel d, van de Mijnbouwwet). De inzet van de noodvoorraad borgt op die manier dat er meer tijd is voor het zorgvuldig voorbereiden van de verplichtende maatregelen uit het BH-G horend bij een noodsituatie, namelijk het afschakelen van niet-beschermde afnemers. In de verordening gasleveringszekerheid is de inzet van een noodvoorraad aangemerkt als niet-marktgebaseerde maatregel²³². Dit betekent dat deze maatregel alleen mag worden ingezet ter bestrijding van een noodsituatie en niet ter bestrijding van lagere niveaus van gascrisis (vroegtijdige waarschuwing en alarm)²³³.

De omvang van de noodvoorraad wordt, aan de hand van (onder meer) het overzicht gasleveringszekerheid dat door GTS wordt opgesteld, jaarlijks bijgesteld in de vulstrategie van de aangewezen partij. Op deze manier kan rekening worden gehouden met de veranderende gasvraag, haalt de overheid niet onnodig extra gas uit de markt voor de aanleg van de noodvoorraad en houdt de overheid niet te veel opslagvolume bezet ten koste van marktpartijen. Het voornemen is daarbij om te beginnen met een noodvoorraad van circa 5 TWh.

d. Heffing ter dekking van de kosten van het aanleggen en aanhouden van een noodvoorraad

[Disclaimer: over de heffing ter dekking van de noodvoorraad vindt nog politieke besluitvorming plaats]

De kosten voor het aanleggen en aanhouden van een noodvoorraad worden gedekt met behulp van een heffing (artikel 5.1, onderdeel E van dit wetsvoorstel: artikel 2.70, eerste lid, van de Energiewet). Deze heffing wordt opgelegd aan netgebruikers die capaciteit gealloceerd hebben gekregen op een exitpunt van het transmissiesysteem voor gas. Deze heffing maakt geen onderdeel uit van de tarieven van GTS, maar komt hier bovenop.

De kosten die gemaakt worden voor de aanleg van de noodvoorraad zijn naar verwachting voorspelbaar en stabiel. De aangewezen partij kan de noodvoorraad namelijk aanleggen tijdens periodes met gunstige prijzen. Door gebruik te maken van optimalisatie mogelijkheden kan de aangewezen partij de kosten verder beperken. Hierdoor blijven de kosten voor de Nederlandse afnemers zo laag mogelijk. De kosten van het aanleggen en aanhouden van een noodvoorraad worden geraamd op 7,3 miljoen EUR per TWh (zie paragraaf 12.3.2 van deze toelichting).

De heffing zal – in lijn met het beginsel 'de gebruiker betaald' - alleen op exitpunten waar gas het transmissiesysteem fysiek verlaat worden geheven. Dit omdat het voornamelijk de (Nederlandse) afnemers zijn die profiteren van de noodvoorraad. Het aanwenden van de noodvoorraad zorgt er namelijk voor dat het nemen van maatregelen aan de vraagzijde (zoals het verplicht afschakelen van afnemers) uitgesteld, beperkt of voorkomen kan worden.

Welke exitpunten dit zijn wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald. Exitpunten naar het buitenland (interconnectoren) worden in het wetsvoorstel reeds uitgesloten. Dit omdat het vrijgeven van de noodvoorraad een nationale niet-marktgebaseerde maatregel is en de keuze om een noodvoorraad aan te leggen en aan te houden een keuze van de lidstaat is. Ook andere lidstaten van de Europese Unie die kiezen voor het aanhouden van een noodvoorraad verhalen kosten daarvan niet op interconnectoren. In deze lidstaten worden de kosten betaald door de nationale eindafnemers, uit de nationale begroting, uit de nationale opslagtarieven of in de nationale transmissietarieven (exclusief buitenlandse exitpunten)²³⁴. De heffing zal tot slot worden niet worden toegepast op exitpunten naar ondergrondse gasopslagen en het virtuele exitpunt TTF. Een heffing op de exitpunten naar de ondergrondse gasopslagen zou leiden tot dubbele belasting, omdat opgeslagen gas uiteindelijk weer via het transmissiesysteem wordt getransporteerd naar een exitpunt ten behoeve van afname. Ook maakt dit het gebruik van de gasopslagen duurder en

²³² Bijlage VIII, onder a, van de verordening gasleveringszekerheid.

²³³ Artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van de verordening gasleveringszekerheid.

²³⁴ VIS Economic & Energy Consultants, 'Study on the impact of the measures included in the EU and National Gas Storage Regulations for the European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators' (October 2023), p. 74. Duitsland heeft aangekondigd de bekostiging via interconnectiepunten af te schaffen per 1 januari 2025.

zou het gebruik van deze gasopslagen kunnen ontmoedigen. Voor het virtuele exitpunt TTF geldt dat het gas het transmissiesysteem voor gas niet fysiek verlaat, maar enkel van eigenaar wisselt.

6.3.2 Gereguleerde toegang voor de aangewezen partij

Om haar taken met betrekking tot het vullen van gasopslagen uit te kunnen voeren is het noodzakelijk dat de aangewezen partij tegen redelijke en marktconforme voorwaarden – waaronder de tarieven – toegang krijgt tot de seizoensopslagen en PGI Alkmaar. Om dit te verzekeren voorziet het wetsvoorstel in gereguleerde toegang voor de aangewezen partij die ter uitvoering van haar wettelijke vultaken verzoekt om toegang tot de opslag en de bijbehorende ondersteunende diensten (artikel 5.1, onderdeel I, van het wetsvoorstel: artikel 3.100a van de Energiewet). Dit betekent dat de ACM (als regulerende instantie) de voorwaarden voor het uitvoeren van opslagactiviteiten en verlenen van ondersteunende diensten vooraf moet goedkeuren.

7. Wettelijke grondslag voor het bestaan van een groter aandeel voor EBN in exploratieprojecten

In paragraaf 2.5.4 is betoogd dat het noodzakelijk is om het niveau van opsporingsactiviteiten voor gaswinning op de Noordzee te verhogen. Dit is onderdeel van het "Versnellingsplan gaswinning Noordzee"²³⁵. Een van de maatregelen die als onderdeel van het versnellingsplan verkend is, is een grotere rol voor EBN als beleidsdeelneming in opsporingsactiviteiten op de Noordzee²³⁶. Dit is een kansrijke maatregel. Daarom is het mogelijk wenselijk om EBN in specifieke gevallen toe te staan een groter aandeel te nemen in exploratieprojecten dan de thans toegestane 40%. Hiertoe wordt in dit wetsvoorstel een voorziening in een wijziging van de Mijnbouwwet (artikel 5.2, onderdeel E, van wetsvoorstel: artikel 88, tweede en derde lid (nieuw) van de Mijnbouwwet) waarmee een grondslag wordt gecreëerd om in specifieke gevallen en wanneer een project niet zonder een groter aandeel gerealiseerd zou worden, het aandeel van EBN in exploratieprojecten te vergroten naar maximaal 85%. Het doel hiervan is om de productie van aardgas op de Nederlandse Noordzee op middellange termijn te verhogen hetgeen bijdraagt aan de leveringszekerheid van gas. Aan het vergroten van het aandeel van de deelname door EBN in opsporingsactiviteiten voor zijn in het wetsvoorstel enkele voorwaarden opgenomen. Ten eerste is voorgesteld dat de minister van KGG het verhoogde aandeel van EBN enkel toegepast bij exploratieprojecten die zonder dit grotere aandeel voor EBN geen doorgang zouden vinden. Hiertoe moet EBN een procesbeschrijving waaruit blijkt dat de minimale looptijd van het project reeds langer dan een jaar is en dat de vergunninghouder met minimaal twee verschillende partijen heeft gesproken, dat er een gebrek aan marktinteresse is en dat zonder grotere deelname van EBN de exploratie niet van de grond komt. Ten tweede kan er sprake zijn van het grotere aandeel wanneer het gaat om projecten die van significante meerwaarde zijn voor de versnelling van gasproductie op de Nederlandse Noordzee. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarin een succesvolle exploratie tot gevolg heeft dat de kans van slagen van omliggende projecten ook toeneemt. In dit geval heeft een project een multiplier effect. Ten derde is voorgesteld dat de minister voorafgaand aan toekenning van het verhoogde aandeel van EBN vaststelt dat de betreffende grotere deelname van EBN in het exploratieproject tijdelijk van aard is. Deze voorwaarden worden gesteld om te kunnen waarborgen dat EBN zich enkel met een verhoogd aandeel in de markt begeeft om het publieke belang te borgen en om te voorkomen dat EBN niet onnodig vaak met een verhoogd aandeel in de markt opereert. Zo wordt marktverstoring voorkomen. Tot slot wordt in het wetsvoorstel de voorwaarde gesteld dat in de opsporingsovereenkomst moet zijn vastgelegd dat de vergunninghouder haar belang na afronding van de opsporingswerkzaamheden terugbrengt naar 60% als de opsporingswerkzaamheden een minimum ontwikkelbaar volume hebben aangetoond. Dit moet gebeuren onder verrekening van de door EBN ten behoeve van de opsporingswerkzaamheden gemaakte kosten met behulp van een marktconforme risicopremie. De wijze waarop het minimum ontwikkelbaar volume en de marktconforme risicopremie moeten worden bepaald wordt nader uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

²³⁵ Kamerstukken II 2021/22 33529, nr. 1058.

²³⁶ Kamerstukken II 2023/24, 33529, nr. 1174.

8. Heffing voor de bekostiging van tijdelijke vulmaatregelen

De tijdelijke maatregelen die de overheid treft om te verzekeren dat de Nederlandse gasopslagen voldoende gevuld zijn kunnen kosten met zich brengen. In de brief die de Minister voor Klimaat en Energie en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, op 22 april 2022 naar de Tweede Kamer hebben gestuurd, is het voornemen aangekondigd om de uiteindelijke gemaakte kosten voor de tijdelijke maatregelen om de gasopslag Bergermeer te vullen, op gebruikers van het gastransportnet te verhalen via een heffing die wordt opgelegd aan netgebruikers gebruik maken van het landelijke gastransportnet²³⁷. In de Kamerbrief is aangekondigd dit te doen via een heffing die niet in, maar bovenop, de GTS tarieven voor gastransport komt. De aannahme hierbij is dat de netgebruikers deze kosten doorberekenen aan hun klanten waardoor uiteindelijk de gebruikers die profiteren van de vulling van de gasopslagen, de vulmaatregelen bekostigen ('de gebruiker betaalt').

Met dit wetsvoorstel wordt de grondslag gecreëerd om een dergelijke heffing op te leggen (artikel 3.9, eerste lid, van dit wetsvoorstel). Met deze heffing worden enkel de netto-kosten van de tijdelijke vulmaatregelen gefinancierd. Hiermee worden de kosten na aftrek van de opbrengsten van de maatregelen bedoeld. De tijdelijke vulmaatregelen die tot op heden zijn getroffen, zijn de subsidie aan gebruikers van de ondergrondse gasopslag Bergermeer die gold in het vulseizoen (april t/m oktober) van 2022 om de gasopslag Bergermeer te vullen²³⁸ en de subsidie die aan EBN voor de jaren 2022 tot en met 2025²³⁹ is gegeven (en naar verwachting voor 2026 wordt gegeven) om de ondergrondse gasopslag Bergermeer te vullen voor zover marktpartijen dat niet doen. In de jaren 2022 en 2023 hebben deze maatregelen nog niet geleid tot netto-kosten²⁴⁰; voor 2024 en de jaren erna is dit nog niet bekend. Deze heffing wordt beperkt tot de kosten van tijdelijke vulmaatregelen. Dit omdat het opleggen van een dergelijke heffing ook nadelen kent. De heffing leidt namelijk tot hogere kosten voor de (kwetsbare) afnemers, kan de werking van de interne markt belemmeren en maakt Nederland minder aantrekkelijk als land om gas doorheen te transporteren.

Het wetsvoorstel voorziet in een heffing achteraf. Dit betekent dat de daadwerkelijk gemaakte kosten voor de tijdelijke vulmaatregelen achteraf geheven worden bij de netgebruikers. Er wordt dus niets vooraf in rekening gebracht. Dit omdat de hoogte van de netto-kosten voor de tijdelijke vulmaatregelen en daarmee dus de heffing, pas achteraf vastgesteld kunnen worden. Deze kosten zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de ontwikkeling van de zomer winter spread gedurende het jaar. Het is voorts mogelijk dat de tijdelijke vulmaatregelen, zoals in de jaren 2022 en 2023, geen netto-kosten met zich brengen. Om te voorkomen dat netgebruikers (meer) betalen aan een heffing dan nodig en daarmee ook de (administratieve) lasten voor ondernemingen laag te houden, is besloten tot een heffing achteraf.

De heffing wordt alleen opgelegd ten aanzien van het gebruik van exitpunten en niet op entrypuncten. Producenten, maar ook netgebruikers die gas uit LNG-installaties in het transportnetwerk brengen maken daarbij geen gebruik van het gas dat is opgeslagen in de ondergrondse gasopslagen. Het zou dus ook niet stroken met het principe 'de gebruiker betaalt' om de heffing verplichtend op te leggen aan gebruikers op entrypuncten. De heffing zal tot slot worden niet worden toegepast op exitpunten naar ondergrondse gasopslagen en het virtuele exitpunt TTF. Een heffing op de exitpunten naar de ondergrondse gasopslagen, waarmee het gebruik van de gasopslagen duurder wordt gemaakt, zou het gebruik van deze gasopslagen ontmoedigen. Voorts betalen de netgebruikers die gebruik maken van de ondergrondse gasopslagen de heffing weer op een ander exitpunt naar bijvoorbeeld een Nederlandse afnemer. Met een heffing op exitpunten naar ondergrondse gasopslagen zou een netgebruiker daarmee tweemaal de heffing moeten Voor het virtuele exitpunt TTF geldt gas hier het transmissiesysteem voor gas niet fysiek verlaat, maar enkel van eigenaar wisselt.

²³⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 302.

²³⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29023, nr. 302.

²³⁹ Kamerstukken II, 29023, nr. 302, 384, 442 en 519.

²⁴⁰ Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 449.

9. Gegevens en informatie

Veel van de gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de maatregelen waarin de verordening gasleveringszekerheid en dit wetsvoorstel voorzien worden reeds verzameld op grond van de Energiewet (en eerder op grond van de Gaswet). In deze paragraaf wordt eerst dan ook het systeem voor beheer en uitwisseling van gegevens zoals dat is opgenomen in de Energiewet kort toegelicht (paragraaf 9.1). Daarna wordt toegelicht op welke punten dit wetsvoorstel voorziet in het verzamelen van aanvullende gegevens (paragraaf 9.2). Het gaat daarbij zowel om aanvulling van de gegevens die op grond van de Energiewet verzameld worden als een grondslag voor het verzamelen van aanvullende gegevens die niet reeds verzameld worden op grond van de Energiewet en nodig zijn voor de uitvoering van de maatregelen in de Wet bestrijden energieleveringscrisis.

In paragraaf 9.3 wordt ingegaan op de wijze waarop Energiewet thans reeds voorzien in grondslagen voor het verwerken (gebruiken, bewerken en verstrekken) van de verzamelde gegevens (9.3.1). Vervolgens wordt ingegaan de wijze waarop de op grond van Energiewet en de Wet bestrijden energieleveringscrisis verzamelde gegevens moeten worden gebruikt en verstrekt ten behoeve van de uitvoering van de maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet ter uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid, tijdelijke EU-noodmaatregelen en het nationale beleid ter borging van de gasleveringszekerheid (9.3.2). Tot slot wordt toegelicht op welke wijze het voorstel in de Energiewet en de Wet bestrijden energieleveringscrisis voorziet in (aanvullende) grondslagen voor het verwerken van de verzamelde gegevens. In paragraaf 10.3 van deze toelichting wordt meer detail in op de verwerking van persoonsgegevens en de verhouding met de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG)²⁴¹.

9.1 Stelsel beheer en uitwisseling gegevens Energiewet

De gegevens die op grond van de Energiewet verwerkt worden omvatten zowel persoonsgegevens als niet-persoonsgegevens. Op het verwerken van persoonsgegevens is AVG van toepassing. Het verwerken van persoonsgegeven omvat volgens de AVG het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens²⁴².

Omdat een grote variatie bestaat tussen de op grond van de Energiewet verzamelde en uitgewisselde gegevens en de omstandigheden waarin deze worden verwerkt, kan ook de classificatie van een bepaald type gegeven als persoonsgegevens verschillen. Het is contextafhankelijk of een gegeven een persoonsgegeven is. Zo zijn niet alle afnemers of aangeslotenen natuurlijke personen, kunnen gegevens over zakelijke klanten herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon (bijvoorbeeld bij een eenmanszaken) en kunnen sommige gegevens op zichzelf geen persoonsgegeven zijn, bijvoorbeeld administratieve kenmerken van een meetinrichting, maar in combinatie met naam en adres wel herleidbaar tot een natuurlijk persoon. In de Energiewet is er dan ook voor gekozen om ook voor niet-persoonsgegevens aan te sluiten bij de uitgangspunten van de AVG²⁴³.

Een belangrijk uitgangspunt voor gegevensverwerking op grond van de Energiewet is de geheimhoudingsplicht. Systeembeheerders moeten er op grond van de Energiewet zorg voor dragen dat vertrouwelijke gegevens niet ter beschikking (kunnen) komen van derden, tenzij enig wettelijk voorschrift anders bepaalt (zie o.a. artikel 3.77 van de Energiewet). De Energiewet bevat een ordeningskader voor het verwerken van gegevens en informatie. Hiermee beoogt de Energiewet (onder andere) meer duidelijkheid te geven over de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht, onder meer door expliciete verplichtingen op te nemen voor het uitwisselen

²⁴¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

²⁴² Artikel 4, onderdeel 2, van de AVG.

²⁴³ Kamerstukken II 2022/23, 36378, p. 107 (memorie van toelichting Energiewet).

en verstrekken van gegevens. Dit moet begrepen worden als een rechtvaardiging voor het doorbreken van de geheimhoudingsplicht. De Energiewet regelt de uitgangspunten voor gegevensverwerking door regels te stellen over de verplichtingen van partijen en de eisen waar de gegevensverwerking moet voldoen. Gelet op de complexiteit aan soorten gegevens, verschillende processen en wisselende rollen vindt de meer gedetailleerde uitwerking van deze eisen plaats in lagere regelgeving. In de lagere regelgeving wordt gedefinieerd voor welke doelen en processen welke gegevens worden verwerkt. Hiermee worden ook de betrokken actoren en hun AVG-rol per doelproces gedefinieerd en bestaat er een aanwijsbare grondslag voor de gegevensverwerking en worden de betrokken actoren en hun AVG-rol per doelproces gedefinieerd.

In het stelsel hebben verschillende actoren verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Het kader zorgt ervoor dat er meer duidelijkheid ontstaat over de rechten en plichten van de partijen die een rol hebben in dit stelsel. Een uitvoerige beschrijving van het stelsel voor beheer en uitwisseling van gegevens waar de Energiewet is voorzien is te vinden in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij de Energiewet²⁴⁴. Kort samengevat zijn er in het stelsel actoren die gegevens verzamelen en vervolgens aanleveren bij zogenaamde registerbeheerders. De partijen die gegevens verzamelen zijn, voor zover van belang voor onderhavig wetsvoorstel, bijvoorbeeld leveranciers, beheerders van verschillende systemen (transmissiesysteem, distributiesystemen, gesloten systemen, opslagsysteem, LNG systeem), meetverantwoordelijken en aangeslotenen van het transmissiesysteem. De registerbeheerders registreren de verzamelde gegevens en kunnen deze met in achtname van de voorwaarden die daarvoor op grond van de Energiewet aan gesteld zijn gebruiken en verstrekken. Registerbeheerders zijn op grond van de Energiewet in de eerste plaats transmissie- en distributiesysteembeheerders (artikel 4.5 van de Energiewet). Daarnaast zijn beheerders van gesloten systemen (artikel 4.6 van de Energiewet) en meetverantwoordelijke partijen (artikel 4.7 van de Energiewet) aangewezen als registerbeheerder. Tot slot kunnen bij algemene maatregel van bestuur ook andere registerbeheerders worden aangewezen (artikel 4.12 van de Energiewet). De door de transmissie- en distributiesysteembeheerders opgerichte gegevensuitwisselingsentiteit (artikel 4.15, eerste lid, van de Energiewet) fungeert als de verbinding tussen de registerbeheerders en de verschillende gebruikers van de gegevens. De gegevensuitwisselingsentiteit heeft als taak het geven van toegang tot en faciliteren van de uitwisseling van de gegevens vanuit de registers en het aanbieden van een of meer faciliteiten voor de toegang tot en uitwisseling van gegevens (Afdeling 4.3 van de Energiewet). Gegevens kunnen worden gebruikt en verstrekt in het kader van verschillende processen (zie hieromtrent paragraaf 6.5 van de memorie van toelichting bij de Energiewet²⁴⁵). De Energiewet onderscheidt daarbij vijf categorieën (artikel 4.1 van de Energiewet), namelijk:

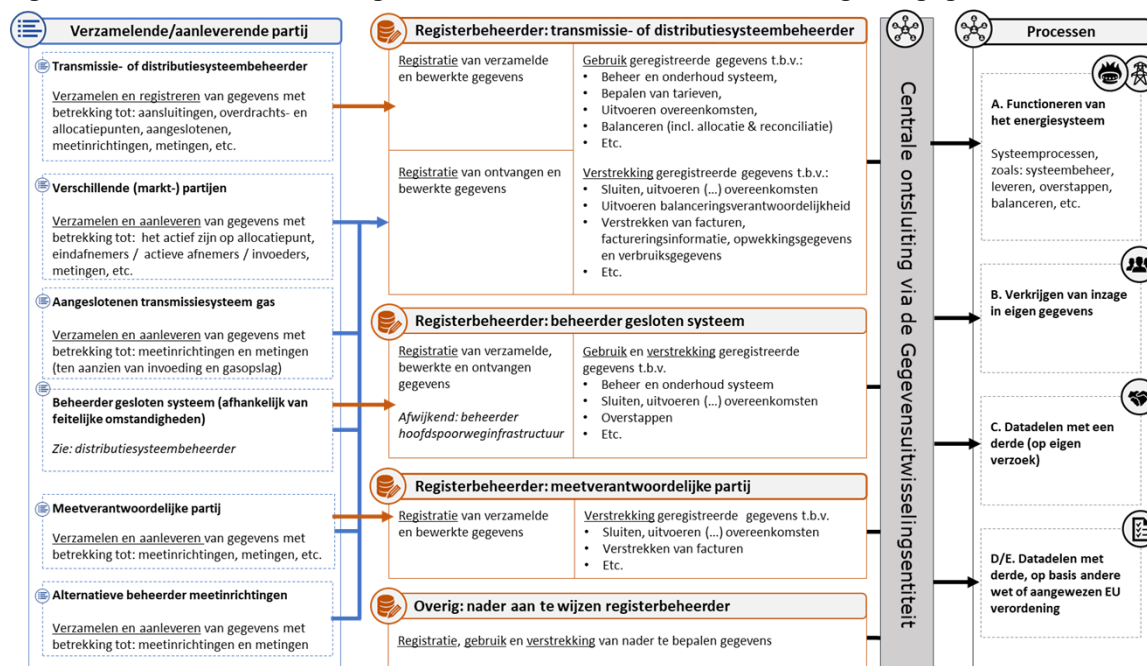
1. gegevensprocessen gerelateerd aan het functioneren van het energiesysteem;
2. inzage van een rechthebbende in de gegevens die op hem betrekking hebben;
3. het op verzoek van de rechthebbende delen van gegevens met een derde partij en
4. de toegang tot en uitwisseling van gegevens indien hier een grondslag voor is opgenomen in:
 - a) een andere wet (dan de Energiewet); of
 - b) een aangewezen verordening.

Het stelsel voor beheer in uitwisseling van gegevens uit de Energiewet kan schematisch als volgt worden weergegeven:

²⁴⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36378, p. 103 e.v. (memorie van toelichting Energiewet).

²⁴⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36378, nr. 3, p. 132 e.v. (memorie van toelichting Energiewet).

Figuur 18: schematische weergave stelsel voor beheer en uitwisseling van gegevens ²⁴⁶



Noot: Het figuur toont een schematische weergave van het stelsel, waarbij de verschillende kleuren de verschillende onderdelen van de gegevensketen weergeven. Onderscheid wordt gemaakt tussen gegevensverzameling (blauw), registerbeheer (oranje) en gegevensgebruik en -uitwisseling (zwart). De oranje pijlen geven weer dat een verzamelende partij deze verzamelde gegevens ook zelf in een register opneemt. De blauwe pijlen geven weer dat een verzamelende partij gegevens doorgeeft aan een registerbeheerder.

In afdeling 5.5 van de Energiewet zijn tot slot de bepalingen met betrekking tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen aan de minister, de ACM of de Europese Commissie opgenomen. Deze bepalingen gelden in aanvulling op artikel 5:20 van de Awb en artikelen 6b en 7 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

De artikelen 5:16 en 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht bevatten een bevoegdheid voor toezichthouders om inlichtingen te vorderen en inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht bevat voorts een verplichting om aan een toezichthouder binnen een door hem gestelde redelijke termijn medewerking te verlenen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Deze medewerking kan het verstrekken van gegevens of hier inzage in geven omvatten. Daarnaast kent de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in artikel 6b de bepaling dat eenieder aan de ACM desgevraagd de gegevens en inlichtingen verstrekt die redelijkerwijs nodig zijn voor de uitvoering van haar taken. Dit gaat dus verder dan de taken die de ACM als toezichthouder heeft en waarvoor zij op basis van artikel 5:16, 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht gegevens kan opvragen. Immers, de ACM kan ook in het kader van de uitvoering van de in de Energiewet of EU verordeningen en besluiten aan haar opgedragen taken gegevens en inlichtingen nodig hebben. Artikel 7 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt bepaalt vervolgens de wijze waarop met deze gegevens moet worden omgegaan en aan wie deze kunnen of moeten worden verstrekt. In aanvulling op deze bepalingen zijn in hoofdstuk 5 van de Energiewet de met artikelen 6b en 7 van de Instellingswet ACM vergelijkbare bepalingen opgenomen voor de minister. Deze bepalingen gelden voor de taken die de minister heeft op basis van de Energiewet.

²⁴⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36378, nr. 3, p. 110 (memorie van toelichting Energiewet).

9.2 Wijzigingen met onderhavig voorstel: verzamelen aanvullende gegevens

9.2.1 Verzamelen van aanvullende gegevens op grond van de Energiewet

Zoals opgemerkt worden veel van de gegevens die nodig zijn om uitvoering te geven aan de maatregelen waar de verordening gasleveringszekerheid en dit wetsvoorstel in voorzien reeds verzameld op grond van de Energiewet. De informatie die op grond van de Energiewet wordt verzameld over eindafnemers van gas is echter niet voldoende specifiek om eindafnemers te kunnen indelen in de verschillende door de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden afnemersgroepen. Deze indeling is, zoals beschreven in paragraaf 3.1 van de deze toelichting, nodig om uitvoering te geven aan maatregelen uit de verordening gasleveringszekerheid ter voorkoming en bestrijding van gascrisis. Om de benodigde aanvullende informatie te verzamelen wordt de Energiewet aangepast (artikel 5.1, onderdeel C, van het wetsvoorstel, artikel 2.6, zesde en zevende lid, van de Energiewet). In aanvulling op de informatie die op grond van artikel 2.6, vijfde lid, van de Energiewet reeds door leveranciers geregistreerd moet worden dienen leveranciers met deze wijziging ook te registreren:

- of een eindafnemer een kleine of middelgrote onderneming en/of een cruciale gasgestookte energiecentrale; en
- welk type economische activiteit of economische activiteiten een eindafnemer verricht.

Deze registratie moet worden aangepast bij wijziging van de kwalificatie van de eindafnemer als micro-onderneming, kleine onderneming, middelgrote onderneming of cruciale gasgestookte energiecentrale of indien het type economische activiteit of economische activiteiten wijzigt.

Daarnaast is, eveneens om eindafnemers te kunnen indelen in de verschillende door de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden afnemersgroepen, voorzien in een nieuwe verplichting voor beheerders van gesloten systemen en vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten (artikel 5.1, onderdelen D en L, van het wetsvoorstel: artikelen 2.33a en 3.105a van de Energiewet). Zij moeten, evenals leveranciers, registreren:

- of hun eindafnemers (in het geval van een vertegenwoordiger van een multisite-overeenkomst) of aangeslotenen (in het geval van een beheerder van een gesloten systeem voor gas) huishoudelijk eindafnemers zijn; en
- indien de eindafnemer of aangeslotene geen huishoudelijk eindafnemer zijn:
 - o of de eindafnemer of aangeslotene een micro-onderneming, kleine onderneming of middelgrote onderneming is;
 - o of de eindafnemer of aangeslotene is aangewezen als cruciale gasgestookte energiecentrale; en
 - o welk type economische activiteit of economische activiteiten een eindafnemer of aangeslotene verricht.

Deze registratie moet worden aangepast bij wijziging van de kwalificatie van de eindafnemer als micro-onderneming, kleine onderneming, middelgrote onderneming of cruciale gasgestookte energiecentrale of indien het type economische activiteit of economische activiteiten wijzigt.

Voorts bevat het wetsvoorstel een nieuwe verplichting voor beheerders van gasopslagen om een registerbeheerder gegevens te leveren over de door hun capaciteitshouders geboekte opslagcapaciteit en de capaciteit die door hen gevuld is (artikel 5.1, onderdeel O, van het wetsvoorstel: artikel 4.8, negende lid, van de Energiewet). Deze informatie is noodzakelijk om uitvoering te kunnen geven aan de bevoegdheid om een vulverplichting op te leggen en uit te voeren (artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.69, tweede en derde lid, van de Energiewet).

9.2.2. Verzamelen van gegevens op grond van de Wet bestrijden energieleveringscrisis

Om maatregelen uit het noodplan ter bestrijding van een noodsituatie te kunnen voorbereiden en treffen moet de minister, in aanvulling op de gegevens die op grond van de Energiewet reeds worden verzameld, kunnen beschikken over gegevens over de verwachte economische en maatschappelijke gevolgen van de maatregelen waarin het noodplan voorziet ter bestrijding van een noodsituatie. Ook kan het noodzakelijk zijn dat de minister ten behoeve van de uitvoering van tijdelijke EU-(nood)maatregelen of het treffen van tijdelijke onvoorziene maatregelen ter

bestrijding van een niveau van gascrisis beschikt over andere informatie dan de informatie die reeds op grond van de Energiewet verzameld wordt.

Om mogelijk te maken dat de minister de voor de uitvoering van de maatregelen uit de Wet bestrijden energieleveringscrisis noodzakelijke gegevens kan verzamelen is, naar analogie met artikel 5.22 van de Energiewet, een grondslag opgenomen in artikel 4.3, eerste lid, van het wetsvoorstel. Dit artikel bevat een algemene plicht om op verzoek van de minister gegevens en inlichtingen te verschaffen die de minister redelijkerwijs nodig heeft om zijn taken op grond van de Wet bestrijden energieleveringscrisis te kunnen uitvoeren.

9.3 Grondslagen voor het verwerken van verzamelde gegevens

9.3.1 Bestaande grondslagen in de Energiewet voor het verwerken van gegevens

Gegevens die op grond van de Energiewet zijn verzameld kunnen, zoals opgemerkt in paragraaf 9.1 van deze toelichting, worden gebruikt en uitgewisseld ten behoeve van verschillende in artikel 4.1 van de Energiewet genoemde processen. De voor dit wetsvoorstel relevante processen vallen onder de volgende hoofdcategorieën:

- *Functioneren van het energiesysteem*

Deze eerste categorie omvat een groot aantal gegevensprocessen die allemaal ten grondslag liggen aan het functioneren van het energiesysteem. De artikelen 4.9 tot en met 4.11 van de Energiewet verwijzen naar alle taken en verplichtingen die op grond van hoofdstukken 2 en 3 van de Energiewet in onderlinge samenhang worden uitgevoerd. Het gaat hierbij:

- o in hoofdstuk 2 van de Energiewet om: leveren, aggregeren, overstappen, produceren, invoeden, opslaan, handelen, balanceren en meten; en
- o in hoofdstuk 3 van de Energiewet om: balanceren, meten, aansluiten, transporteren en het beheren en onderhouden van systemen.

De onderliggende gegevensprocessen maken het mogelijk dat de verschillende actoren in de markt (o.a. de transmissie- en distributiesysteembeheerders, leveranciers, balanceringsverantwoordelijke partijen et cetera) aan hun taken en verplichtingen kunnen voldoen. Voor al deze processen geldt dat het voor het bredere energiesysteem belangrijk is dat zij op doeltreffende en doelmatige wijze doorgang kunnen vinden. De meeste van deze gegevensprocessen waren ook onder de Gaswet (en Elektriciteitswet 1998) geregeld in (met name) de Informatiecode Elektriciteit en Gas, maar gedeeltelijk ook in technische codes, zoals bij gas de Allocatiecode gas.

In het kader van dit wetsvoorstel kan daarbij gedacht worden aan:

- o de uitvoering van de werkzaamheden die de transmissiesysteembeheerder voor gas in opdracht van de minister verricht ter uitvoering van de infrastructuurnorm van artikel 5 van de verordening gasleveringszekerheid (artikel 5.1, onderdeel F, van het wetsvoorstel: artikel 3.62, tweede lid, van de Energiewet);
- o de uitvoering van de gasleveringsnorm door leveranciers van beschermde afnemers en de transmissiesysteembeheerder voor gas (artikelen 5.1, onderdeel D en G van het wetsvoorstel: artikelen 2.33b en 3.64 van de Energiewet);
- o het vaststellen van jaarlijkse vuldoelstelling voor ondergrondse Nederlandse gasopslagen door de minister, de mogelijkheid van het opleggen van vulverplichtingen aan aardgasbedrijven of eindafnemers van gas met een grote aansluiting en het opleggen van een heffing aan gebruikers van het Nederlands transmissiesysteem voor gas ter dekking van de kosten van het aanleggen van een noodvoorraad (artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikelen 2.69 en 2.70 van de Energiewet); en
- o het verlenen van (onderhandelde of gereguleerde) derdentoegang tot gasopslagen door gasopslagbeheerders (artikel 5.1, onderdelen I en J van het wetsvoorstel: artikelen 3.100a en 3.103 en van de Energiewet).

Ten behoeve van de uitvoering van deze activiteiten dienen de minister, de ACM, de transmissiesysteembeheerder voor gas en leveranciers te beschikken over op grond van de

Energiewet verzamelde energiegegevens, waaronder onder meer gegevens over het gasgebruik van (verschillende groepen) eindafnemers, de vulgraad van gasopslagen, de door capaciteitshouders geboekte en gevulde capaciteit, het gebruik van exitpunten van het transmissiesysteem voor gas en de voorwaarden voor derdentoegang tot gasopslagen.

- *Toegang tot en uitwisseling van gegevens op basis van een verplichting in een andere wet of aangewezen verordening*

De gegevens binnen het energiedomein kunnen ook op andere terreinen een (publiek) belang hebben. Zoals eerder benoemd geldt voor deze gegevens in beginsel echter een geheimhoudingsplicht. Daarom is geregeld dat, als een andere wet (dan de Energiewet) of een bij ministeriële regeling aangewezen EU-verordening verplicht tot de toegang tot of uitwisseling van (energie-) gegevens van een aangeslotene aan een andere partij, daar ingevolge de Energiewet ook in praktische zin verder invulling aan gegeven kan worden. Uitgangspunt hierbij is dat de noodzakelijke afweging van belangen onderdeel is geweest van deze specifieke wet of verordening. Belangrijk hierbij is dat:

- o deze andere wet of verordening een duidelijke grondslag bevat;
- o duidelijk is om welke type gegevens het gaat; en
- o deze gegevens ook onder de reikwijdte van de Energiewet vallen²⁴⁷.

9.3.2 Verwerken gegevens voor de uitvoering van de maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet

In deze paragraaf wordt ingegaan op wie toegang heeft tot en de wijze waarop gegevens die zijn verzameld op grond van Energiewet en de Wet bestrijden energieleveringscrisis kunnen worden verwerkt (gebruikt, bewerkt en verstrekt) ten behoeve van de uitvoering van de maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen maatregelen ter uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid, tijdelijke EU noodmaatregelen en het nationale beleid ter borging van de gasleveringszekerheid. Ook wordt belicht of de betreffende EU-verordening reeds voorziet in een toereikende grondslag voor het verwerken van de betreffende gegevens.

a. Verwerken ten behoeve van de uitvoering verordening gasleveringszekerheid: Grondslag in de verordening gasleveringszekerheid

De gegevens die op grond van de Energiewet en de Wet bestrijden energieleveringscrisis worden verzameld worden in het kader van dit wetsvoorstel hoofdzakelijk gebruikt ten behoeve van de uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid. De verordening voorziet daarbij op verschillende punten zelf in een duidelijke grondslag voor verwerken van deze gegevens.

Preventieve maatregelen	
Artikel	Toelichting
Artikel 6 quinquies, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid	Opslagsysteembeheerders verstrekken de bevoegde instantie informatie over vulniveaus van gasopslagen.
Artikel 7, zesde lid, van de verordening gasleveringszekerheid	Aardgasbedrijven, industriële gasafnemers, betrokken organisaties die de belangen van huishoudelijke en industriële gasafnemers vertegenwoordigen en regulerende instanties verstrekken de bevoegde instanties desgevraagd de benodigde informatie voor de gemeenschappelijke en nationale risico-evaluaties.

Maatregelen ter bestrijding van een gascrisis	
Artikel	Toelichting
Artikel 14, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid	Aardgasbedrijven verstrekken na afkondiging van een niveau van gascrisis dagelijks aan de bevoegde instantie informatie over: <ul style="list-style-type: none"> - de prognoses van de dagelijkse gasvraag en gaslevering, - dagelijkse gasstroom; en de periode waarvoor gaslevering aan beschermde afnemers naar verwachting kan worden gewaarborgd.

²⁴⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36378, nr. 3, p. 133/134 (memorie van toelichting Energiewet).

Maatregelen ter bestrijding van een gascrisis	
Artikel	Toelichting
Artikel 14, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid	Aardgasbedrijven verstrekken in naar behoren gerechtvaardigde omstandigheden (ook zonder afkondiging van een crisisniveau) aan de bevoegde instantie desgevraagd informatie over: <ul style="list-style-type: none"> - de prognoses van de dagelijkse gasvraag en gaslevering, - de dagelijkse gasstroom, - de periode waarvoor gaslevering aan beschermde afnemers naar verwachting kan worden gewaarborgd; en - aanvullende informatie, waaronder niet-prijsgerelateerde contractuele informatie die noodzakelijk is om de algemene situatie inzake gaslevering in de lidstaat of in andere lidstaten te beoordelen.
Artikel 14, zesde en zevende lid, van de verordening gasleveringszekerheid	Aardgasbedrijven verstrekken als er een niveau van gascrisis is afgekondigd of de afkondiging daarvan dreigt ²⁴⁸ aan de betreffende bevoegde instanties en de Europese Commissie nadere gegevens met betrekking tot gasleveringscontracten met een grensoverschrijdende dimensie en een duur van meer dan één jaar die zij voor de aankoop van gas hebben gesloten.

b. Verwerken ten behoeve van de uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid: Grondslagen in nationale regelgeving

Op andere punten voorziet de verordening gasleveringszekerheid in verplichtingen voor de lidstaat, de bevoegde instantie of de regulerende instantie van de lidstaat die door hen ten uitvoer moeten worden gelegd. In nationale regelgeving dient hiertoe te worden voorzien in de noodzakelijke bevoegdheidsgrondslagen. Het gaat de volgende verplichtingen:

Preventieve maatregelen	
Artikel	Toelichting
Artikel 2, onderdelen 3 tot en met 6, van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 5.1, onderdelen B, C, D, L en O, van het wetsvoorstel: Artikelen 2.4a, 2.6, vijfde, zesde en achtste lid, 2.33a, 3.105a, 4.8, achtste lid, van de Energiewet	Eindafnemers van gas moeten door de lidstaat worden ingedeeld in de verschillende door de verordening genoemde afnemersgroepen. Hiertoe voorziet het wetsvoorstel in registratie van gegevens over de aard van de eindafnemers van gas en aangeslotenen op gesloten distributiesystemen van gas en het type economische activiteit dat niet-huishoudelijke eindafnemers van gas en aangeslotenen op gesloten distributiesystemen. Deze gegevens moeten vervolgens kunnen worden gebruikt door de minister, ondersteunende organisaties en organisaties belast met toezicht op de naleving en handhaving om uitvoering te geven aan hun taken op grond van de verordening, de Energiewet en de Wet bestrijden energieleveringscrisis.
Artikel 5 van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 5.7, tweede lid, van de Energiewet Artikel 5.1, onderdeel F, van het wetsvoorstel: artikel 3.62, tweede lid, van de Energiewet	De minister is de belast met de uitvoering van de infrastructuurnorm en heeft de transmissiesysteembeheerder opgedragen om werkzaamheden te verrichten ter uitvoering van de verordening. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de infrastructuurnorm moet worden beschreven in het preventief actieplan. Om uitvoering te kunnen geven aan de infrastructuurnorm dienen de transmissiesysteembeheerder en de minister te beschikken over gegevens van de transmissiesysteembeheerder voor gas over: <ul style="list-style-type: none"> - de totale gasvraag tijdens een dag van uitzonderlijk hoge gasvraag, - de technische capaciteit van de Nederlandse gasinfrastructuur; en - de bidirectionele capaciteit op interconnectiepunten tussen lidstaten. ACM is (als nationale regulerende instantie) verplicht om bij het vaststellen of goedkeuren van de tarieven en methoden rekening te houden met de op efficiënte wijze gemaakte kosten om aan de infrastructuurnorm te voldoen en dient daartoe te beschikken over gegevens over de ter uitvoering van de gasleveringsnorm gemaakte kosten. Ten behoeve van het toezicht op de naleving dient ACM voorts te beschikken over gegevens die noodzakelijk zijn om de uitvoering van de infrastructuurnorm te beoordelen.

²⁴⁸ Artikel 14, vijfde lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

Preventieve maatregelen	
Artikel	Toelichting
Artikel 6 van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 5.1, onderdelen D en G, van het wetsvoorstel: artikel 2.33b en 3.64 van de Energiewet	<p>Om uitvoering te geven aan de gasleveringsnorm dienen leveranciers van beschermde afnemers en de beheerder van het transmissiesysteem voor gas te beschikken over gegevens het verbruik van beschermde afnemers.</p> <p>De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de gasleveringsnorm moet worden beschreven in het preventief actieplan. Hiertoe dient de minister te beschikken over informatie over het verbruik van beschermde afnemers en de door leveranciers en de transmissiesysteembeheerder te treffen voorzieningen. De minister ziet er voorts ingevolge artikel 6, zesde lid, van de verordening gasleveringszekerheid op toe dat de voorwaarden voor leveringen aan beschermde afnemers geen afbreuk doen aan de goede werking van de interne energiemarkt en dat de prijzen in overeenstemming zijn met de marktwaarde van de leveringen.</p> <p>ACM dient ten behoeve van het toezicht op de naleving en handhaving van deze bepalingen te beschikken over gegevens met betrekking tot het verbruik van beschermde afnemers, de door leveranciers van beschermde afnemers getroffen voorzieningen.</p>
Artikel 6 bis tot en met 6 quinquies van de verordening gasleveringszekerheid, artikel 5.1, onderdelen E, H en I, van het wetsvoorstel: artikelen 2.69, tweede tot en met vierde lid, artikel 3.100 en 3.100a van de Energiewet artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet	<p>Om uitvoering te geven aan de verplichte Europese vuldoelstellingen en de informatieverplichtingen die daar bij horen, dient de minister te beschikken over gegevens van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - opslagbeheerders over de beschikbare opslagcapaciteit en de mate waarin opslagcapaciteit gevuld is; en - de transmissiesysteembeheerder over levering van gas aan derde landen. <p>Om uitvoering te geven aan de nationale maatregelen met behulp waarvan deze doelstellingen worden gerealiseerd, dient de minister voorts te beschikken over gegevens over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de mate waarin opslagcapaciteit door capaciteitshouders geboekt en gevuld is; - de verwachte gasvraag van eindafnemers van gas, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de hoog- en laagcalorisch gas indien dit relevant is gezien de afnemende vraag naar laagcalorisch gas; - gegevens over de voorwaarden voor toegang tot de opslagen; en - indien een vulverplichting wordt opgelegd: gegevens van gasbedrijven en aangeslotenen met een grote aansluiting omtrent hun totale jaarverbruik (of dat van hun achterliggende afnemers) en hun behoefte aan seizoensflexibiliteit. <p>De minister dient voorts te kunnen beschikken over de bovengenoemde gegevens ten behoeve van het toezicht op de naleving van de naleving en handhaving van de nationale maatregelen in de Energiewet waarmee uitvoering wordt gegeven aan de vuldoelstellingen.</p>
Artikelen 7, 9 en 10 van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 5.7, tweede lid, van de Energiewet	<p>De minister is, als bevoegde instantie, verplicht om een gemeenschappelijke en nationale risico-evaluatie, een preventief actieplan en een noodplan op te kunnen stellen. Hiertoe dient de minister (onder meer) te beschikken over gegevens over de verwachte gasstromen, de impact van een verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur op het transport en de levering van gas, het totale Nederlandse gasverbruik en verschillende afnemersgroepen, verplichtingen voor aardgasbedrijven, elektriciteitsbedrijven en andere relevante entiteiten die waarschijnlijk invloed hebben op de gasleveringszekerheid (bijvoorbeeld verplichtingen met betrekking tot het veilig functioneren van het gassysteem). Deze gegevens afkomstig van verschillende actoren in de energiemarkt (o.a. transmissiesysteembeheerders voor gas en elektriciteit, distributiesysteembeheerder voor gas, leveranciers van gas, gasopslagbeheerders, producenten van elektriciteit en bijvoorbeeld warmte).</p>
Artikel 11, zevende lid, van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 5.1, onderdelen B, C, D en L, van het wetsvoorstel: Artikel 2.4b, 2.6, zesde en achtste lid, 2.33a en	<p>Lidstaten moeten in hun preventieve actieplannen en noodplannen cruciale gasgestookte energiecentrales identificeren. Hiertoe is in het opgenomen nieuwe artikel 2.4b van de Energiewet bepaald of kan op grond van dit artikel bij ministeriële regeling worden bepaald welke centrales worden aangemerkt als cruciale gasgestookte energiecentrales. Voorts voorziet het wetsvoorstel in een verplichting voor leveranciers, beheerders van gesloten systemen en vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten om te registreren of een eindafnemer of aangeslotene een cruciale gasgestookte energiecentrale is. Deze gegevens moeten vervolgens kunnen worden gebruikt door de minister,</p>

Preventieve maatregelen	
Artikel	Toelichting
3.105a van de Energiewet	ondersteunende organisaties en organisaties belast met toezicht op de naleving en handhaving om uitvoering te geven aan hun taken op grond van de verordening, de Energiewet en de Wet bestrijden energieleveringscrisis.

Maatregelen ter bestrijding van gascrisis	
Artikel	Toelichting
Artikel 11, tweede en negende lid, van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 2.2 en 2.3, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel	De minister is, als bevoegde instantie, bevoegd om een niveau van gascrisis af te kondigen en dient daartoe te beschikken over informatie aan de hand waarvan hij de gasleveringssituatie kan beoordelen. De transmissie systeembeheerder voor gas verricht in dit kader ondersteunende werkzaamheden. Om de situatie op de gasleveringsmarkt te kunnen beoordelen dient de minister te beschikken over informatie gas omtrent de verwachte ontwikkeling van de gasvraag en het gasaanbod. De transmissiesysteembeheerder dient hiertoe te beschikken over gegevens distributiesysteembeheerders, leveranciers, netgebruikers, opslagbeheerders, beheerders van LNG-systeembeheerders
Artikel 11, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 2.6 van het wetsvoorstel	Wanneer de minister een noodsituatie afkondigt, voert zij de in het noodplan vooraf vastgestelde maatregelen uit. Om deze maatregelen te kunnen uitvoeren dienen de minister en ondersteunende organisaties te beschikken over gegevens over het verwachte beschikbare aanbod en verwachte verbruik van gas en in voorkomend geval elektriciteit en de verwachte economische en maatschappelijke gevolgen van de maatregelen.
Artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid Artikelen 2.2, eerste lid, 2.7 en 2.8 van het wetsvoorstel	Om solidariteit te kunnen leveren aan en verzoeken bij andere lidstaten moet de minister, als bevoegde instantie, kunnen beschikken over gegevens van verschillende aardgasbedrijven over het aanbod aan gas, de vraag van afnemers (onderscheiden naar verschillende afnemersgroepen), vulgraden van gasopslagen, verwachte gasstromen op het transmissienet voor gas en de beschikbare capaciteit op entry- en exitpunten.
Artikel 14, derde lid, van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel	De minister moet, om uitvoering te geven aan de verplichting om aan de Europese Commissie en de Gas Coordination Group een evaluatie te overleggen van een afgekondigde noodsituatie en de doeltreffendheid van de ten uitvoer gelegde maatregelen, beschikken over gegevens over de doeltreffendheid van getroffen maatregelen
Artikel 14, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel	De minister verstrekt desgevraagd aan de Europese Commissie de door aardgasbedrijven aan de minister op grond van dit lid verstrekte informatie die noodzakelijk is om de algemene situatie inzake gaslevering in de lidstaat of in andere lidstaten te beoordelen.
Artikel 14, vijfde en zesde lid, van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel	De minister verzamelt en verstrekt, indien er met betrekking tot de gaslevering in de Unie of in een deel van de Unie een risico bestaat of kan bestaan dat kan leiden tot de afkondiging van een niveau van gascrisis, op verzoek van de Europese Commissie de informatie bedoeld in het zesde lid die noodzakelijk is om de situatie inzake gaslevering te beoordelen verzamelen en verstrekken aan de Europese Commissie.
Artikel 14, achtste lid, van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel	De minister beoordeelt de gasleveringssituatie aan de hand van door de lidstaat op grond van artikel 14 van de verordening gasleveringszekerheid verzamelde informatie en verstrekt deze beoordeling desgevraagd aan de Europese Commissie.
Artikel 14, negende lid, van de verordening gasleveringszekerheid Artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel	De minister moet bij het opstellen van de risico-evaluaties, de preventieve actieplannen en noodplannen of de actualiseringen daarvan rekening houden met de op grond van artikel 14 van de verordening gasleveringszekerheid verzamelde informatie.

c. Verwerken ten behoeve van uitvoering van tijdelijke EU (nood)maatregelen

Ook tijdelijke EU-(nood)maatregelen, waarin door de Raad of het Europees Parlement en de Raad vooraf onvoorzien maatregelen worden getroffen ter voorkoming of bestrijding van een gascrisis, kunnen met zich brengen dat er direct op grond van de betreffende verordeningen een verplichting

bestaat om informatie en gegevens te verstrekken of dat het ter uitvoering van de verplichtingen op grond van dergelijke verordeningen noodzakelijk is dat de betreffende bevoegde instantie over informatie of gegevens beschikt (betreffende tijdelijke EU-maatregel en artikel 2.10, eerste lid, van het wetsvoorstel). Omdat het hier gaat om toekomstige noodmaatregelen kan op dit moment niet concreet worden geduid welke informatie en gegevens dit betreft en wat de specifieke Europese rechtsgrondslagen daarvoor zijn. Als we kijken naar eerder door de EU getroffen maatregelen ter voorkoming of bestrijding van een gascrisis dan kan bijvoorbeeld worden gewezen op:

- de informatie die door gasbedrijven aan de lidstaat moet worden verstrekt over voorgenomen aanbesteding voor de aankoop van gas of de onderhandelingen met aardgasproducenten of -leveranciers van derde landen over de aankoop van gas met een volume van meer dan 5 TWh/jaar (artikel 3, eerste lid, van de verordening gassolidariteit);
- de informatie over het verbruik van afnemers die de minister nodig heeft om uitvoering te geven aan verplichte vraagreductiemaatregelen in het geval de Europese Commissie een crisisniveau alarm heeft afgekondigd op het niveau van de Europese Unie en de daarbij horende kennisgevings-, monitorings- en rapportageverplichting van de lidstaat aan de Europese Commissie (artikel 5, eerste en negende lid, en 8, eerste lid, van de gasvraagreductieverordening).

Voor zover de betreffende EU-noodmaatregelen niet zelf voorzien in een grondslag voor het verwerken van voor uitvoering van de betreffende noodmaatregel noodzakelijk informatie dient in nationale regelgeving te worden voorzien in een grondslag voor het verwerken van deze informatie.

d. Verwerken ten behoeve van uitvoering nationaal beleid

Voorts is het ter uitvoering van het nationale beleid ter borging van de gasleveringszekerheid noodzakelijk dat de overheid over de daarvoor noodzakelijke informatie en gegevens beschikt. Het gaat daarbij om informatie en gegevens die nodig is om:

Preventieve maatregelen	
Artikel	Toelichting
Artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.69, eerste lid, van de Energiewet	De minister stelt jaarlijks een nationaal vuldoel vast. Hiertoe dient de minister te beschikken over gegevens over de verwachte ontwikkeling van vraag en aanbod (mede gebaseerd op historische informatie over aanbod en verbruik) en beschikbaarheid van opslagcapaciteit.
Artikel 5.1, onderdeel E, en 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikelen 2.69, tweede en derde lid, en 2.70 van de Energiewet en artikel 82, derde lid, onderdelen a, c, onder 3°, en d, van de Mijnbouwwet	De minister dient te bepalen welke nationale maatregelen er noodzakelijk zijn om het jaarlijkse nationale vuldoel te realiseren en eventuele kosten daarvan te dekken. Hiertoe dient de minister (onder meer) te beschikken over gegevens over de verwachte ontwikkeling van vraag en aanbod (mede gebaseerd op historische informatie over aanbod en verbruik) en beschikbare en geboekte opslagcapaciteit.
Artikel 5.2, onderdeel A en D, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdeel c, onder 3°, en d, en 85a van de Mijnbouwwet	De minister dient om invulling te geven aan de taak van EBN om een noodvoorraad aan te leggen en ter bestrijding van een noodsituatie tijdelijk te verminderen (onder meer) te beschikken over gegevens over de verwachte ontwikkeling van vraag en aanbod (mede gebaseerd op historische informatie over aanbod en verbruik) en beschikbare, geboekte en gevulde opslagcapaciteit.
Artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.69 van de Energiewet	De minister dient, om bij algemene maatregel van bestuur een vulverplichting op te kunnen leggen aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen aardgasbedrijven of eindafnemers van gas met een grote aansluiting, te beschikken over informatie over bijvoorbeeld de beschikbare opslagcapaciteit, de door capaciteitshouders geboekte capaciteit, het gasverbruik van de

Preventieve maatregelen	
Artikel	Toelichting
	betreffende aardgasbedrijven en/of diens eindafnemers of aangeslotenen, het gasverbruik van eindafnemers van gas met een grote aansluiting.
Artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.70 van de Energiewet	De minister dient om gebruik te kunnen maken van de bevoegdheid om een heffing op te leggen ter bestrijding van de kosten van de aanleg en benutting van de noodvoorraad te beschikken over gegevens van GTS omtrent de aan de door netgebruikers gealloceerde capaciteit op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen exitpunt van het transmissienet voor gas.
Artikel 3.9 van het wetsvoorstel	De minister dient om gebruik te kunnen maken van de bevoegdheid om een heffing op te leggen ter bestrijding van de kosten van de tijdelijke vulmaatregelen te beschikken over gegevens van GTS omtrent de aan de door netgebruikers gealloceerde capaciteit op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen exitpunt van het transmissienet voor gas.

Maatregelen ter bestrijding van gascrisis	
Artikel	Toelichting
Artikel 2.11 van het wetsvoorstel	De minister dient om gebruik te kunnen maken van de bevoegdheid om onvoorziene tijdelijke maatregelen te treffen ter bestrijding van een niveau van gascrisis te beschikken over de daartoe noodzakelijke gegevens. Omdat het gaat om onvoorziene maatregelen is op voorhand niet duidelijk om wat voor gegevens het hier precies gaat

e. Verwerken ten behoeve van toezicht op de naleving en handhaving

In dit voorstel is voor het toezicht op de naleving van de betreffende bepalingen van de Energiewet en de Wet bestrijden energieleveringscrisis overwegend voorzien in toezicht op de naleving door de ACM en in een enkel geval de minister. Voor specifieke maatregelen op grond van de Wet bestrijden energieleveringscrisis kan de minister besluiten een andere toezichthouder aan te wijzen. Ambtenaren van het Staatstoezicht op de mijnen zijn belast met het toezicht op de naleving van de artikelen van de Mijnbouwwet die met dit wetsvoorstel gewijzigd worden (zie hieromtrent paragraaf 11.2 van deze toelichting). Om toezicht te kunnen houden op de naleving en handhavend te kunnen optreden op de bepalingen van dit wetsvoorstel moeten de met toezicht en handhaving belaste organisaties kunnen beschikken over de daarvoor noodzakelijke gegevens.

9.3.3 Grondslagen voor het verwerken gegevens voor de uitvoering van de maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet

Voor de uitvoering van de in paragraaf 9.3.2 genoemde verplichtingen en het houden van toezicht op de naleving en de handhaving van de bepalingen van het voorstel is het noodzakelijk dat de bevoegde instantie (de minister), de organisaties die op grond van de Energiewet of de Wet bestrijden energieleveringscrisis worden belast met het verrichten van ondersteunende werkzaamheden en de instanties die op grond van de Energiewet, de Wet bestrijden energieleveringscrisis, de Mijnbouwwet en de Wet op de economische delicten zijn belast met het toezicht op de naleving en de handhaving gebruik kunnen maken van de voor uitvoering van hun taken noodzakelijke gegevens.

Hiertoe voorzien de Algemene wet bestuursrecht, Energiewet, het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis, de Mijnbouwwet en de Wet op de Economische Delicten in de volgende grondslagen:

Verwerking ten behoeve van:	Grondslag in nationale regelgeving	
	Preventieve maatregelen	Maatregelen ter bestrijding gascrisis
a. Uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid	artikel 4.1, tweede lid, onderdeel e, en 5.24 van de Energiewet	artikel 4.4 en 4.5 van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis
b. tijdelijke EU (nood)maatregelen	artikel 4.1, tweede lid, onderdeel e, en 5.24 van de Energiewet	artikel 4.4 en 4.5 van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis
c. Uitvoering nationaal beleid	artikel 4.1, tweede lid, onderdeel a, en 5.24 van de Energiewet Artikel 85a van de Mijnbouwwet	artikel 4.4 en 4.5 van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis

d. Toezicht op de naleving en handhaving	ACM (Energiewet)	artikel 7 van de Instellingswet ACM	ACM	artikel 7 van de Instellingswet ACM
	Minister (Energiewet)	artikel 5.24 van de Energiewet	Ander bestuursorgaan of ambtenaren	artikel 4.5, tweede lid, onderdeel b, van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis
	SodM (Mijnbouwwet)	Artikelen 5.16, 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht	Openbaar Ministerie	Artikel 19 Wet Economische Delicten

a en b. Uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid en tijdelijke EU noodmaatregelen

Voor de gegevens die moeten worden verwerkt ten behoeve van het uitvoeren van de preventieve maatregelen waar de verordening gasleveringszekerheid en eventuele EU (nood)maatregelen in voorzien bevat de Energiewet met de artikelen 4.1, tweede lid, onderdeel e, en 5.24 reeds een voldoende grondslag. Op grond van artikel 4.1, tweede lid, onderdeel e, van de Energiewet mogen gegevens van een aangeslotene, een eindafnemer of een invoeder worden verwerkt op grond van een bij ministeriële regeling aangewezen onderdeel van een bindende EU-rechtshandeling. In aanvulling hierop voorziet artikel 5.24 van de Energiewet in een grondslag voor het gebruik van gegevens die hij in verband met werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van deze wet, EU-verordeningen en EU-besluiten inzake elektriciteit of gas verkrijgt te gebruiken ten behoeve van de uitvoering van EU-verordeningen en EU-besluiten, zoals de verordening gasleveringszekerheid en tijdelijke EU (nood)maatregelen op grond van artikel 122 VWEU.

Voor de gegevens die door de minister of ondersteunende organisaties moeten worden verwerkt ten behoeve van het uitvoeren van maatregelen ter bestrijding van een niveau van gascrisis waar de verordening gasleveringszekerheid en eventuele EU (nood)maatregelen in voorzien is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen voor het gebruik van gegevens die hiervoor noodzakelijk zijn die zijn verzameld op grond van de Energiewet (artikel 4.4 van het wetsvoorstel). In aanvulling hierop voorziet artikel 4.5 van het wetsvoorstel in een grondslag om gegevens die de minister of ondersteunende organisaties in verband met werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van deze wet, EU-verordeningen en EU-besluiten inzake elektriciteit of gas verkrijgen te gebruiken ten behoeve van de uitvoering van EU-verordeningen en EU-besluiten, zoals de verordening gasleveringszekerheid en tijdelijke EU-(nood)maatregelen op grond van artikel 122 VWEU.

c. Uitvoeren nationaal beleid

Voor de gegevens die moeten worden verwerkt ten behoeve van het uitvoeren van de preventieve maatregelen die voortkomen uit nationaal beleid op grond van de Energiewet (nationaal vuldoel, vulverplichtingen, heffing ter dekking kosten noodvoorraad) bevat de Energiewet bevat de Energiewet een grondslag in artikel 4.1, tweede lid, onderdeel a (functioneren van het energiesysteem). In aanvulling hierop voorziet artikel 5.24 van de Energiewet in een grondslag voor het gebruik van gegevens die de minister in verband met werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van deze wet, EU-verordeningen en EU-besluiten inzake elektriciteit of gas verkrijgt te gebruiken ten behoeve van de uitvoering van de Energiewet. Voor het gebruik van gegevens die op grond van de Energiewet verzameld zijn ten behoeve van het vaststellen van de omvang van de vultaak van de vulagent (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdelen a, van de Mijnbouwwet en c, onder 3°, van de Mijnbouwwet, vullen voor zover de markt dat niet doet en aanleggen en aanhouden noodvoorraad) en het bepalen van de hoeveelheid waarmee de noodvoorraad tijdelijk moet worden verminderd (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdeel d van de Mijnbouwwet) bevat artikel 85a van de Mijnbouwwet (artikel 5.2, onderdeel D, van het wetsvoorstel) een grondslag.

Het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis voorziet voorts in grondslagen voor het gebruik van gegevens die zijn verzameld op grond van de Energiewet voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van nationale maatregelen ter bestrijding van gascrisis op grond van de Wet bestrijden energieleveringscrisis (artikel 4.4 van het wetsvoorstel) en voor het gebruik van door de

minister of ondersteunende organisatie op grond van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis verzamelde gegevens voor dat doel (artikel 4.5 van het wetsvoorstel).

d. Toezicht en handhaving

Voor de ACM bepaalt artikel 7 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt de wijze waarop met verzamelde gegevens moet worden omgegaan en aan wie deze kunnen of moeten worden verstrekt. Dit geldt zowel voor het toezicht op de naleving en de handhaving die op grond van de Energiewet als het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis aan de ACM is opgedragen. In hoofdstuk 5 van de Energiewet is een met artikel 7 van de Instellingswet ACM vergelijkbare bepaling opgenomen voor de minister (artikel 5.24 van de Energiewet) voor het gebruik van gegevens voor toezicht en handhaving voor maatregelen ter voorkoming van gascrisis waarvoor het toezicht op de naleving en de handhaving op grond van de Energiewet toekomt aan de minister. In artikel 4.5, tweede lid, onderdeel b, van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis is een vergelijkbare grondslag opgenomen voor het gebruik van gegevens voor toezicht op de naleving van maatregelen ter bestrijding van een gascrisis op grond van die wet door andere door de minister aangewezen ambtenaren of bestuursorganen. Artikel 4.5, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor het gebruik van gegevens voor gevallen waarin de het wetsvoorstel voorziet in handhaving door de minister. Artikel 19 van de Wet op de economische delicten voorziet tot slot in een bevoegdheid voor opsporingsambtenaren om inzage te vorderen van gegevens en bescheiden, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.

10. Verhouding tot andere regelgeving

10.1 Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

Dit wetsvoorstel voorziet in maatregelen die gevolgen kunnen hebben voor de rechten van eindafnemers, aangeslotenen en aardgasbedrijven die worden beschermd door het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Het gaat daarbij concreet om de volgende maatregelen:

- Het bij ministeriële regeling treffen van maatregelen die strekken tot administratief en technisch afschakelen van eindafnemers van gas, (delen van) systemen voor distributie en transmissie van gas en het reguleren van het gebruik van elektriciteit door groepen afgeschakelde eindafnemers van gas (artikel 2.6, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel);
- Het nemen van een besluit tot onteigenen van gas van aardgasbedrijven ten behoeve van het leveren van solidariteit (artikel 2.7, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel);
- Het bij ministeriële regeling treffen van maatregelen ten behoeve van uitvoering van tijdelijke EU-(nood)maatregelen ter bestrijding van ernstige moeilijkheden die zich voordoen bij de levering van gas (artikel 2.10, eerste lid, van het wetsvoorstel).
- Het bij ministeriële regeling treffen van onvoorzienne maatregelen ter bestrijding van een door de minister afgekondigd niveau van gascrisis (artikel 2.11, eerste lid, van het wetsvoorstel).
- Het nemen van een besluit tot het opleggen van een heffing aan netgebruikers ter bekostiging van:
 - o de tijdelijke maatregelen om de ondergrondse gasopslagen te vullen (artikel 3.9, eerste lid, van het wetsvoorstel); en
 - o om een noodvoorraad aan te houden (artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.70 (nieuw), eerste lid, van de Energiewet);
- De verplichting voor leveranciers van beschermde afnemers en GTS om voorzieningen te treffen om de gaslevering aan beschermde afnemers te waarborgen in gevallen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid (artikel 5.1, onderdelen D en G, van het wetsvoorstel: artikelen 2.33b (nieuw), eerste lid, en 3.64, eerste en tweede lid, van de Energiewet)

- Het bij het krachtens algemene maatregel van bestuur opleggen van een vulverplichting aan aardgasbedrijven (artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.69 (nieuw), tweede lid, van de Energiewet); en
- Verplichte onderhandelde toegang en gereguleerde toegang tot gasopslagen (artikel 5.1, onderdelen H en I, van het wetsvoorstel: artikelen 3.100 en 3.100a (nieuw) van de Energiewet).

De rechten van eindafnemers (in het geval van gesloten systemen voor gas aangesloten) en aardgasbedrijven die als gevolg van deze maatregelen kunnen worden geraakt en worden beschermd door het EVRM zijn daarbij het recht op ongestoord genot van het eigendom (artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, hierna: Eerste Protocol) en in het verlengde daarvan het recht op een eerlijk proces (artikel 6 van het EVRM) .

Het recht op ongestoord genot van het eigendom van artikel 1 van het Eerste Protocol moet worden gezien in samenhang met artikel 6 van het EVRM op grond waarvan een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

Artikel 6 van het EVRM speelt voorts een rol bij de maatregelen die kunnen worden getroffen ter sanctivering van overtredingen van de bepalingen van dit wetsvoorstel. De artikelen 17 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) beschermen ook het recht op eigendom, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Ook deze bepalingen zijn van toepassing op de maatregelen in dit wetsvoorstel in zoverre deze wet strekt tot uitvoering van wetgeving van de Europese Unie. Deze artikelen hebben echter dezelfde inhoud en reikwijdte als de door het EVRM gewaarborgde rechten. Om deze reden zal alleen overeenstemming het EVRM besproken worden.

10.1.1 Artikel 1 van het Eerste Protocol

Op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en de algemene beginselen van internationaal recht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) legt het begrip eigendom in zijn vaste jurisprudentie autonoom en ruim uit. Eigendom omvat volgens het EHRM rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen²⁴⁹ (kort door de bocht: alles wat op geld waardeerbaar is). Bepalend is of het recht of belang met voldoende zekerheid vaststaat. Er moet sprake zijn van een legitieme verwachting²⁵⁰.

a. Inmenging met het recht op eigendom

Op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol kunnen verschillende vormen van inmenging met het recht op eigendom worden onderscheiden. De meest vergaande inmenging in het eigendomsrecht is de ontneming van eigendom. Er moet dan sprake zijn van het verlies van eigendom dan wel dat permanent de beschikking over het eigendom verloren gaat. Een klassiek voorbeeld van ontneming van eigendom is onteigening. Op basis van artikel 14 van de Grondwet geldt in Nederland specifieke wetgeving over onteigening, hier wordt in paragraaf 10.4.1 van deze toelichting nader ingegaan. Van ontneming van eigendom is niet snel sprake. Uit jurisprudentie volgt dat zelfs indien een maatregel tot beëindiging van een onderneming leidt, dit niet betekent dat sprake is van ontneming²⁵¹. Een minder vergaande inmenging in het eigendomsrecht betreft de regulering van eigendom. Hiervan is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van de eigendom worden beperkt, zonder dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. Dus niet elke mogelijkheid om over de eigendom te beschikken of haar (nuttig) te gebruiken gaat definitief verloren, maar de beschikkingmogelijkheid of gebruikersmogelijkheden worden enkel beperkt.

De maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet kunnen op verschillende manieren een inmenging met het recht op eigendom met zich brengen. In de eerste plaats vormt het nemen van een besluit

²⁴⁹ Zie hieromtrent o.a. EHRM 5 januari 2000, Beyeler t. Italië, AB 2000, 235.

²⁵⁰ Zie hieromtrent o.a. EHRM 12 juli 2001, Prins Hans-Adam Hans Adam II of Liechtenstein t. Duitsland, EHRC 2001, 64.

²⁵¹ Zie hieromtrent o.a. EHRM 7 juli 1989, Tre Traktörer Aktiebolag t. Zweden, nr. 10873/84.

tot onteigening van gas van aardgasbedrijven (artikel 2.7, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel) een ontneming van eigendom en daarmee een inmenging met het recht op eigendom.

De overige maatregelen vormen geen ontneming van eigendom, maar kunnen wel in meer of mindere mate een vorm van regulering van eigendom vormen. Administratief en technisch afschakelen resulteert, evenals reguleren van het gebruik van elektriciteit voor afgeschakelde groepen eindafnemers van gas, in een tijdelijke beperking van de rechten die eindafnemers en aangeslotenen hebben op afname van gas of elektriciteit grond van de met hun leveranciers afgesloten leveringscontracten (voldoende vaststaande rechten die een vermogenswaarde vertegenwoordigen) (artikel 2.6, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel). Het verbod leidt tot een tijdelijke beperking van het gebruik van deze contractuele rechten. Voorts kan worden gesteld dat eindafnemers als gevolg van deze maatregel beperkt worden in het gebruik van aan hen toebehorende bedrijfsmiddelen zoals gronden, opstallen en machines. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gebruik van ovens voor de productie van glas of gebruik van kassen ten behoeve van de teelt van groente, fruit en bloemen. Omdat de maatregelen tijdelijk van aard zijn, resulteren zij evenwel niet in een volledige of de facto ontneming van deze contractuele rechten en bedrijfsmiddelen. Na opheffing van de maatregelen kunnen de eindafnemers opnieuw (volledig) gebruik maken van de rechten op levering van gas of elektriciteit die zij hebben op grond van hun leveringscontracten en bedrijfsmiddelen. Ook sluiten de maatregelen niet uit dat de bedrijfsmiddelen, zoals bijvoorbeeld grond en opstallen, worden aangewend zonder gas of elektriciteit. Dientengevolge behouden contractuele rechten en bedrijfsmiddelen van de door de maatregel getroffen eindafnemers en aangeslotenen een meer dan te verwaarlozen waarde²⁵².

De verplichting voor leveranciers van beschermde afnemers om voorzieningen te treffen om de gaslevering aan beschermde afnemers te waarborgen in extreme omstandigheden (artikel 5.1, onderdeel D, van het wetsvoorstel: artikel 2.33b van de Energiewet) vormt een explicitering van de reeds op grond van de Energiewet²⁵³ en de door hen met hun afnemers gesloten contracten bestaande verantwoordelijkheid van leverancier voor betrouwbare levering van gas, ook onder extreme omstandigheden. Leveranciers zijn daarbij, zoals ook reeds bleek uit de toelichting bij het Besluit leveringszekerheid Gaswet²⁵⁴, verantwoordelijk voor de basislevering. Voor de pieklevering wordt, zoals thans ook reeds het geval is, een voorziening getroffen door GTS (artikel 5.1, onderdeel G, van het wetsvoorstel: artikel 3.64 van de Energiewet). De bepalingen in dit wetsvoorstel vormen dientengevolge geen inmenging met het recht op eigendom.

De bevoegdheid om krachtens algemene maatregel van bestuur een vulverplichting op te leggen aan aardgasbedrijven (artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.69, tweede lid, Energiewet) is maatregelen die kosten met zich brengen waarvan op voorhand niet zeker is dat deze (volledig) kunnen worden terugverdiend. Ook kan deze maatregelen het verwachte rendement van leveranciers en aardgasbedrijven aan wie een opslagverplichting wordt opgelegd, doen afnemen. Een dergelijke maatregel kan dan ook worden aangemerkt als een regulering van eigendom. Ook verplichte onderhandelde toegang en gereguleerde toegang tot gasopslagen vormen een regulering van de wijze waarop een eigenaar van een gasopslag gebruik mag maken van zijn gasopslaginstallatie.

Voorts vormt het opleggen van een (belasting)heffing, volgens de vaste jurisprudentie een regulering van het recht op eigendom (artikel 3.9 en 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.70 van de Energiewet). Dit omdat artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol specifiek bepaalt dat het recht op het ongestoord genot van eigendom op geen enkele wijze het recht mag aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Voor de bevoegdheid tot het treffen van maatregelen bij onvoorzien omstandigheden en ter uitvoering van tijdelijke EU-(nood)maatregelen ter borging van de gasleveringszekerheid (artikel 2.10 en 2.11 van het wetsvoorstel) geldt tot slot dat, omdat op voorhand niet duidelijk is tot welke

²⁵² Zie hieromtrent o.a. ECLI:NL:PHR:2016:898, punt. 2.29 van de Conclusie P-G.

²⁵³ Artikel 2.17, eerste lid, van de Energiewet, voorheen artikel 43, eerste lid, van de Gaswet.

²⁵⁴ Zie §3.1 van de Nota van Toelichting bij het Besluit leveringszekerheid Gaswet, Staatsblad 2004, 170, §3.1.

maatregelen dit zal leiden, niet op het niveau van de wet beoordeeld kan worden of deze maatregelen een inmenging vormen met de rechten die worden beschermd door het EVRM. Dit betekent dat deze beoordeling zal moeten plaatsvinden bij het vaststellen van een ministeriële regeling op grond van deze bevoegdheid.

b. Is een inmenging gerechtvaardigd?

Uit vaste jurisprudentie van het Europees Hof Voor de Rechten van de Mens volgt dat inmenging van eigendom gerechtvaardigd kan worden als:

- i. de inmenging bij wettelijk voorschrift voorzien is (het vereiste van legaliteit);
- ii. met de een gerechtvaardigd algemeen belang gediend wordt; en
- iii. de inmenging proportioneel is in relatie tot het nagestreefde doel: er moet een redelijke verhouding (een "fair balance") bestaan tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemene belang.

Voor wat betreft de maatregelen ter bestrijding van gascrisis in dit wetsvoorstel wordt opgemerkt dat de beoordeling van de vraag of een inmenging gerechtvaardigd is, niet los van een concrete crisissituatie beoordeeld kan worden. Dit omdat zowel de keuze voor inzet van de maatregelen als de concrete vormgeving daarvan grotendeels afhankelijk zijn van de situatie en soort crisis waar we ons op dat moment in bevinden. Het gaat daarbij om maatregelen ter bestrijding van een niveau van gascrisis (artikel 2.6, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel) en onteigening om te voldoen aan een verzoek om toepassing van een solidariteitsmaatregel (artikel 2.7, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel). Dientengevolge kan de beoordeling van de vraag of een inmenging gerechtvaardigd is pas bij het vaststellen van de betreffende ministeriële regeling plaatsvinden. Ten aanzien deze maatregelen kunnen wel enkele algemene opmerkingen gemaakt worden over de beoordeling van de vraag of een inmenging gerechtvaardigd.

Eenzelfde opmerking moet worden gemaakt ten aanzien de bevoegdheid van de minister om een vulverplichting op te leggen aan aardgasbedrijven of eindafnemers met een grote aansluiting indien dit noodzakelijk is ten behoeve van de realisatie van het door de minister vastgestelde vuldoel (artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.69, tweede lid, van de Energiewet). Of van deze bevoegd gebruik wordt gemaakt en op welke wijze deze verplichting wordt vormgegeven wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Dit betekent dat de beoordeling van de vraag of er sprake is van een gerechtvaardigde inmenging slechts op dat niveau kan plaats vinden.

i. Bij wet voorzien (legaliteit)

Uit de jurisprudentie volgt dat het EHRM een materieel wetsbegrip²⁵⁵ hanteert. Dit betekent dat een inmenging voldoen aan drie criteria: Een maatregel moet kenbaar en toegankelijk zijn, voorzienbaar zijn en rechtszekerheid bieden. Uit de jurisprudentie blijkt dat voldaan is aan de voorwaarde van kenbaarheid en toegankelijkheid is voldaan als een maatregel is opgenomen in een wet in formele zin of in lagere regelgeving (zoals een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling)²⁵⁶. Wetten en algemene maatregelen van bestuur worden gepubliceerd in het Staatsblad, ministeriële regelingen in Staatscourant. Om te voldoen aan het vereiste van voorzienbaarheid is van belang dat de toepassingscriteria voor de beperking op het eigendomsrecht voldoende nauwkeurig zijn vastgelegd in deze regelgeving en de bijbehorende toelichting daarop, zodat de justitiabele hun gedrag daarop kunnen afstemmen²⁵⁷. Om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid is daarbij van belang dat voorzienbare regelgeving iedere vorm van willekeur moet voorkomen. Wettelijke bevoegdheden die op een geheel onverwachte

²⁵⁵ Zie hieromtrent o.a. EHRM, 12 juni 2012, Lindheim t. Noorwegen, zaaknummer 13221/08 en 2139/10.

²⁵⁶ Zie hieromtrent o.a. EHRM, 19 november 1999, Špaček, s.r.o./Tsjechië, zaaknummer 26449/95, r.o. 57-60 en Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3143, r.o. 2.4.3.

²⁵⁷ Zie hieromtrent o.a. EHRM, 9 juni 2005, Baklanov t. Rusland, zaaknummer 68443/01, r.o. 46, EHRM, 2 augustus 1984, Malone/VK, zaaknummer 8691/79, r.o. 67 en EHRM 22 september 1994, Hentrich/Frankrijk, zaaknummer 13616/88, r.o. 42.

manier kunnen worden aangewend en uitgeoefend ontberen volgens het EHRM een reële wettelijke basis²⁵⁸.

De maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet voldoen aan deze voorwaarden. In het wetsvoorstel zijn de voorwaarden opgenomen waaronder gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheden en zijn de maatregelen die op grond van de bevoegdheidsgrondslagen getroffen kunnen worden zo specifiek mogelijk beschreven. De punten waarop in lagere regelgeving nadere uitwerking dient te worden gegeven aan de maatregelen zijn voorts in de delegatiebepalingen specifiek omschreven.

ii. Gerechtvaardigd algemeen belang

Zowel een ontneming van eigendom als een regulering daarvan zijn op grond van artikel 1 Eerste Protocol alleen mogelijk als een dergelijke inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang dient. Dit is een ruim begrip. Aangezien de nationale autoriteiten een betere kennis hebben van hun samenleving en haar behoeften, zijn zij naar het oordeel van het EHRM gewoonlijk beter in staat dan het EHRM om vast te stellen wat in het algemeen belang is. Het EHRM zal daarom het oordeel van de nationale autoriteiten over wat in het algemeen belang is, respecteren, tenzij dat oordeel kennelijk onredelijk is²⁵⁹. Het EHRM laat daarmee aan de wetgever ruime beoordelingsruimte zolang de maatregel deugdelijk is onderbouwd en het beoogde effect ermee kan worden bereikt. De ruime beoordelingsruimte geldt zowel met betrekking tot de keuze van de middelen als met betrekking tot hun geschiktheid om het gestelde doel te bereiken²⁶⁰. Het EHRM verwijst in zijn jurisprudentie naar het feit dat het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Protocol de lidstaten het recht voorbehoudt om de wetten uit te vaardigen die zij nodig achten om het gebruik van eigendom te controleren in overeenstemming met het algemeen belang.

Dit wetsvoorstel voldoet aan deze eis. Zoals ook wordt onderkend in overwegingen 1 en 2 bij de verordening gasleveringszekerheid is gas een essentiële component van de energievoorziening in de lidstaten van de Europese Unie en kan een ernstige verstoring van de gaslevering leiden tot ernstige schade voor de economie van de lidstaten en kunnen de maatschappelijke gevolgen aanzienlijk zijn, met name voor kwetsbare groepen afnemers. De maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet worden getroffen om de weerbaarheid van het Nederlands gassysteem te vergroten - en daarmee zo goed mogelijk te voorkomen dat een verstoring van de gasleveringssituatie in Nederland ernstig leidt tot een gascrisis - en om - als Nederland toch in een gascrisis terecht komt - deze crisis zo goed mogelijk te bestrijden en de gevolgen daarvan zo veel mogelijk te beperken. De maatregelen in het wetsvoorstel dienen hiermee het gerechtvaardigd algemeen belang van het borgen van de gasleveringszekerheid.

iii. Proportionaliteit

Een maatregel is een proportionele inmenging in het eigendomsrecht indien er een eerlijke balans («fair balance») bestaat tussen het algemeen belang enerzijds en de bescherming van individuele rechten anderzijds. Daarbij moet er een redelijke mate van evenredigheid bestaan tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee nagestreefd wordt. Ook hierbij geldt dat een lidstaat, zeker ten tijde van een crisis, een ruime beoordelingsmarge heeft voor wat betreft de te nemen maatregelen²⁶¹. In het kader van de proportionaliteitstoets dient te worden onderzocht of er alternatieven zijn waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden. Het bestaan van alternatieve maatregelen op zichzelf houdt niet in dat de voorgenomen maatregelen ongerechtvaardigd zouden zijn. Ook hier wordt rekening gehouden met een beoordelingsmarge voor de lidstaat. Wel moet worden bezien of het mogelijk zou zijn geweest om hetzelfde doel te bereiken met maatregelen die een minder ingrijpende inmenging in de eigendomsrechten van betrokkenen zouden opleveren²⁶².

²⁵⁸ Zie hieromtrent o.a. EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r.o. 167, EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r.o. 167; en EHRM 24 mei 2005, Sildedzis/Polen, zaaknummer 45214/99 r.o. 48.

²⁵⁹ Zie hieromtrent o.a. EHRM, 30 juli 2015, Zammit en Attard Cassar/Malta, zaaknummer 1046/12, r.o. 54.

²⁶⁰ Zie hieromtrent o.a. EHRM, 24 februari 1986, James e.a./Verenigd Koninkrijk, zaaknummer 8793/79, r.o. 46, 49-50 en EHRM, 30 juli 2015, Zammit en Attard Cassar/Malta, zaaknummer 1046/12, r.o. 62.

²⁶¹ Zie hieromtrent o.a. EHRM 31 januari 2023, Freire Lopes t. Portugal, 96.

²⁶² Zie hieromtrent o.a. EHRM, 19 december 1989, Mellacher e.a. t. Oostenrijk, zaaknummers 10522/83; 11011/84; 11070/84, r.o. 53, EHRM, 8 maart 2012, OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos t. Russia, zaaknummer 4902/04, r.o. 651-654 en EHRM, 25 juli 2017, Vaskrsić v. Slovenia, zaaknummer 31371/12, r.o. 83.

Zoals beschreven in het onderdeel a van deze paragraaf bevat dit wetsvoorstel verschillende maatregelen die in meer of mindere mate een inmenging met het recht op eigendom met zich kunnen brengen. De proportionaliteit van de verschillende maatregelen wordt in het onderstaande per maatregel belicht.

(1) Maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie

Om ervoor te zorgen dat er bij het gebruik van deze bevoegdheden een redelijke balans wordt getroffen tussen het recht op eigendom van eindafnemers, aangeslotenen en aardgasbedrijven die getroffen worden door deze maatregel en het belang van het zo lang mogelijk waarborgen van de leveringszekerheid van (door solidariteit) beschermde afnemers zijn in het wetsvoorstel waarborgen opgenomen. In artikel 2.5 van het wetsvoorstel zijn algemene vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit (doel, noodzaak, geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit) opgenomen. Ten aanzien van maatregelen gericht op afschakelen en de maatregel gericht op onteigening om te voldoen aan een verzoek toepassing van verplichte solidariteitsmechanisme van artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid zijn voorts in de specifieke artikelen aanvullende waarborgen opgenomen. Deze vereisten vormen een waarborg dat bij het vaststellen, wijzigen en intrekken van de maatregelen bij ministeriële regeling telkens de noodzakelijke afweging van de verschillende grondrechtelijke belangen en andere betrokken belangen plaatsvindt om te voorkomen dat er sprake is van een inbreuk op het recht op eigendom.

Administratief of technisch afschakelen

In artikel 2.6, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel is het doel opgenomen waarvoor maatregelen gericht op administratief of technisch afschakelen getroffen kunnen worden. Voor wat betreft de keuze van maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie wordt voorts in het BH-G inkleuring gegeven. Zoals beschreven in paragraaf 2.2.2 zijn de maatregelen ter bestrijding van de verschillende niveaus van gascrisis door Nederland vastgelegd in het BH-G. Daarin is ter bestrijding van het derde en hoogste niveau van gascrisis (noodsituatie) voorzien in een maatregelenladder. Deze maatregelenladder dicteert daarbij de volgorde waarin de in de ladder genoemde maatregelen moeten worden overwogen, van de eerste tot de laatste maatregel. Welke crisismaatregelen ingezet worden, hangt mede af van aspecten zoals de aard van het gastekort, het type gas (hoogcalorisch of laagcalorisch gas), de omvang en de duur van het gastekort. De eerste maatregelen gericht op vraagreductie op de ladder zijn daarbij vrijwillig van aard. Alleen als deze vrijwillige niet-marktgebaseerde maatregelen niet toereikend zijn, kunnen verplichte afschakelmaatregelen genomen worden. Deze ladder voorziet voor het treffen van de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtende maatregelen gericht op vraagreductie, namelijk het verplicht administratief afschakelen van niet-beschermde afnemers, beschermde afnemers en door solidariteit beschermde afnemers en het technisch afschakelen van (delen van) het distributiesystemen voor gas, in een verplichte volgorde. Voor wat betreft de concrete vormgeving van de afschakelmaatregelen bepaalt het derde lid van artikel 2.6 van het wetsvoorstel, zoals beschreven in paragraaf 5.4.2, dat afnemersgroepen worden onderverdeeld in sub-groepen en dat de rangschikking daarvan plaatsvindt op basis van de economische en maatschappelijke gevolgen van het afschakelen van sectoren waartoe afnemers behoren. Voor het technisch afschakelen van distributiesystemen wordt daarbij tevens rekening gehouden met de technische gevolgen van het afschakelen van een (deel van een) distributie- of transmissiesysteem. De wijze waarop thans invulling wordt gegeven aan het afschakelen van niet-beschermde afnemers is omschreven in de afschakelstrategie die met de brief van 6 april 2023 aan Tweede Kamer is gezonden.

Bij de beoordeling of sprake is van een fair balance is ten tweede de voorzienbaarheid een belangrijk punt. Hiermee wordt bedoeld of de maatregel in de lijn van de verwachting ligt, ook al bestond er nog geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit kader is van belang dat de verordening gasleveringszekerheid in 2017 is vastgesteld en inwerking is getreden en dat het BH-G dat door Nederland is vastgesteld ter uitvoering hiervan in 2019 is vastgesteld en openbaar is gemaakt en vervolgens in 2023 op onderdelen is herzien. In zowel de verordening (bijlage VIII, onderdeel b) als het BH-G (p. 50-51) is expliciet de maatregel gedwongen administratief en technisch afschakelen van bedrijven opgenomen als maatregel ter bestrijding van een noodsituatie. Ook zijn diverse afnemers uit verschillende sectoren die geraakt worden door de maatregel in het kader van het door consultancybureau Berenschot, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in 2022 verrichte onderzoek naar de mogelijkheden tot (gedeeltelijke) afschakeling van

gas bevestigd over de gevolgen voor hun onderneming. De afschakelstrategie is in het licht van de doelstellingen een redelijke maatregel, gefaseerd opgebouwd op een manier die ook voorzienbaar is. Van ondernemers mag in zijn algemeenheid ook verwacht worden dat zij met maatschappelijke ontwikkelingen rekening houden en zich daar tijdig op voorbereiden²⁶³.

Onteigening ten behoeve van het leveren van solidariteit

In artikel 2.7, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel is voor wat betreft onteigening bepaald dat dit slechts mag plaatsvinden ten behoeve van de uitvoering van de verplichting om solidariteit te leveren op grond van het verplichte solidariteitsmechanisme van artikel 13, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid. Deze maatregel mag dientengevolge niet worden gebruikt om te voldoen aan een verzoek om vrijwillige solidariteitsmaatregelen op grond van artikel 13 bis, eerste of tweede lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

Voorts volgt uit artikel 2.5, aanhef en onderdeel d, van het wetsvoorstel dat deze bevoegdheid alleen mag worden gebruikt als er geen alternatieven beschikbaar zijn waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt en die minder ingrijpend zouden zijn voor de vrije uitoefening van grondrechten en de economie en maatschappij. Ingevolge artikel 2.7, eerste lid, van het wetsvoorstel zou dan ook eerst moeten worden bezien of aan het verzoek om solidariteit te leveren kan worden voldaan door de aangewezen rechtspersoon gas te laten inkopen op de markt.

Bij het onteigenen van gas ten behoeve van het leveren van solidariteit geldt verder dat een volledige vergoeding van alle schade die het rechtstreekse en noodzakelijke gevolg is van de gedwongen eigendomsontneming plaatsvindt. Het recht op een volledige vergoeding van de schade die een eigenaar of rechthebbende rechtstreeks en noodzakelijk lijdt door een onteigening op grond van artikel 2.7, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel is ook vastgelegd in artikel 3.1 van het wetsvoorstel.

(2) Heffing kosten vulmaatregelen

Het wetsvoorstel voorziet op twee punten in een heffing ter dekking van kosten van maatregelen op het gebied van gasopslag. Ook hier geldt dat de uiteindelijk beoordeling op de overeenstemming van deze maatregelen met het recht op eigendom dient plaats te vinden op het niveau van de concrete toepassing van de maatregel. Ten algemene kan evenwel het volgende worden opgemerkt.

Kosten tijdelijke vulmaatregelen

Het wetsvoorstel voorziet in de eerste plaats in een bevoegdheid voor de minister om heffing op te leggen voor de kosten van de tijdelijke maatregelen die zijn om het vullen van de gasopslagen te borgen (artikel 3.9 van het wetsvoorstel). Deze heffing is aangekondigd in de brief die de Minister voor Klimaat en Energie en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat op 22 april 2022 naar de Tweede Kamer hebben verstuurd.²⁶⁴ Hiermee was de heffing voorzienbaar voor de beoogd heffingplichtigen. Voor wat betreft de beoordeling van de proportionaliteit van deze maatregel is in van belang in de eerste plaats van belang dat met deze heffing wordt nagestreefd dat de partijen die profiteren van deze maatregelen daar ook de kosten van dragen. Door deze heffing op te leggen aan netgebruikers, die deze kosten op hun beurt kunnen doorleggen aan hun afnemers, komen de kosten uiteindelijk terecht bij de gebruikers van het gas. Indien de kosten ten laste van de algemene middelen zouden worden gefinancierd, zouden de kosten ten laste van alle Nederlandse belastingbetalers komen. Ook belastingbetalers die niet profiteren van de maatregelen.

Voorts is van belang dat er bij de vormgeving van de tijdelijke vulmaatregelen zorg voor is gedragen dat de kosten voor de uitvoering van deze maatregel niet hoger zijn dan noodzakelijk voor de borging van het belang van gasleveringszekerheid. Ook is van belang dat alleen voor de kosten die netto overblijven voor de Staat een heffing wordt opgelegd aan de netgebruikers. In de jaren 2022 en 2023 zijn er geen netto-kosten gemaakt en wordt er dan ook geen heffing opgelegd. Indien er in 2024 of 2025 wel netto-kosten worden gemaakt, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om de heffing over meerdere jaren te spreiden om zo de jaarlijkse kosten voor

²⁶³ HR 24 november 1995, NJ 1996, (Logister/Staat).

²⁶⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 29023, nr. 302.

netgebruikers in één jaar te beperken. Deze mogelijkheid kan verder worden uitgewerkt in lagere wet- en regelgeving. Met deze waarborgen wordt geborgd dat de inmenging met het recht op eigendom niet verder gaat dan noodzakelijk is en op proportionele wijze wordt vormgegeven.

Kosten noodvoorraad

Het wetsvoorstel voorziet voorts in een heffing ter dekking van de kosten van het aanleggen en aanhouden van een noodvoorraad (artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.70 van de Energiewet). Deze heffing zal – in lijn met het beginsel ‘de gebruiker betaalt’ - alleen op exitpunten waar gas het transmissiesysteem fysiek verlaat worden geheven. Dit omdat het voornamelijk de (Nederlandse) afnemers zijn die profiteren van de noodvoorraad. Het aanwenden van de noodvoorraad zorgt er namelijk voor dat het nemen van maatregelen aan de vraagzijde (zoals het verplicht afschakelen van afnemers) uitgesteld, beperkt of voorkomen kan worden.

Ook hier geldt dat bij de vormgeving van de maatregel zo goed mogelijk wordt geborgd dat de kosten zo laag mogelijk worden gehouden. In de eerste plaats door de omvang van de noodvoorraad beperkt te houden en jaarlijks af te stemmen op de verwachte ontwikkeling van vraag en aanbod. Op deze manier kan rekening worden gehouden met de verwachte dalende vraag naar gas. Voorts worden de kosten beperkt door de voorwaarden die aan de vulagent worden gesteld. De kosten die gemaakt worden voor de aanleg van de noodvoorraad zijn naar verwachting voorspelbaar en stabiel. De vulagent kan de noodvoorraad namelijk aanleggen tijdens periodes met gunstige prijzen. Door gebruik te maken van optimalisatie mogelijkheden kan de vulagent de kosten verder beperken. Hierdoor blijven de kosten voor de Nederlandse afnemers zo laag mogelijk. In de lagere regelgeving worden voorts verschillende waarborgen opgenomen (o.a. keuze van de te belasten exitpunten) om dubbele belasting te voorkomen (o.a. uitsluiten exitpunten naar opslagen en het virtuele exitpunt TTF). Met de randvoorwaarden en de wijze waarop deze maatregel wordt vormgegeven moet worden geborgd dat de inmenging met het recht op eigendom niet verder gaat dan noodzakelijk is en op proportionele wijze wordt vormgegeven.

(3) Onderhandelde en gereguleerde toegang

Gasopslag blijft de komende jaren belangrijk als middel om de fluctuaties in de gasvraag (zomer/winter en bij zeer koude temperaturen) op te kunnen blijven vangen. Om mogelijk te maken dat marktpartijen gas op slaan in gasopslagen is het noodzakelijk dat zij toegang kunnen verkrijgen tot gasopslagen. De Europese regelgeving²⁶⁵ biedt lidstaten een keuze tussen twee modellen: onderhandelde en gereguleerde toegang. Onderhandelde toegang vormt daarbij de minst ingrijpende optie. Met dit wetsvoorstel wordt onderhandelde toegang de hoofdregel (artikel 5.1, onderdeel H, van het wetsvoorstel: artikel 3.100 van de Energiewet). Alleen voor de vulagent wordt voorzien in gereguleerde toegang (artikel 5.1, onderdeel I, van het wetsvoorstel: artikel 3.100a van de Energiewet). Dit omdat de vulagent, anders dan normale marktpartijen, geen of minder keuze heeft omtrent locatie waar hij gas opslaat. Dit plaats de vulagent in een meer afhankelijke positie ten opzichte van de opslagbeheerder waardoor het gerechtvaardigd is de voorwaarden waaronder toegang kan verkregen gereguleerd worden. Dit doel kan niet worden gerealiseerd met het minder ingrijpende middel van onderhandelde toegang.

10.1.2 Artikel 6 EVRM

Op grond van artikel 6 van het EVRM heeft een ieder bij de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten en bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging het recht op een eerlijke en openbare behandeling van een zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Dit recht ziet op zowel natuurlijke als rechtspersonen.

Onder “burgerlijke rechten en verplichtingen” vallen volgens autonome uitleg die aan dit begrip door het EHRM wordt gegeven alle naar nationaal recht erkende of verdedigbare rechten en verplichtingen. Dit betekent dat vrijwel alle civielrechtelijke vorderingen en civielrechtelijke en bestuursrechtelijke geschillen vallen onder het begrip “burgerlijke rechten en verplichtingen”. Of er sprake is van een “vervolging” (een “*criminal charge*”) en daarmee van een bestraffende sanctie dient ingevolge de vaste jurisprudentie te worden beoordeeld aan de hand van drie criteria: de

²⁶⁵ Artikel 33, eerste lid, van de nieuwe gasrichtlijn.

classificatie van de sanctie naar nationaal recht; de aard van de overtreding (mede bezien in relatie tot het doel van de sanctie) en de zwaarte van de maatregel. Waarbij de laatste twee criteria geen cumulatieve criteria zijn en het tweede criterium mede bezien in samenhang met het derde weegt bij de beoordeling zwaarder weegt dan het eerste²⁶⁶.

Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van gascrisis kunnen leiden tot appellabele besluiten. Voor appellabele besluiten op grond van de Energiewet, het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis en de Mijnbouwwet is voorzien in bezwaar, beroep bij de bestuursrechter en in verschillende gevallen een mogelijkheid van hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven dan wel hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van. Voor het vaststellen van het recht op schadeloosstelling bij onteigening van gas ten behoeve van het leveren van solidariteit is voorzien in een procedure bij de burgerlijk rechter (zie omtrent paragraaf 11.4.2 van deze toelichting).

Voor de handhaving van de maatregelen ter voorkoming van gascrisis is in de Energiewet voorzien bestuursrechtelijke handhaving met behulp van bestuursrechtelijke herstelsancties en bestuurlijke boetes. Voor de handhaving van de maatregelen ter bestrijding van gascrisis waarin is voorzien in het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis is voorzien in een duaal stelsel van bestuursrechtelijke handhaving met behulp van bestuursrechtelijke herstelsancties en bestuurlijke boetes en strafrechtelijke handhaving op grond van de Wet economische delicten (zie hieromtrent paragraaf 11.3 van deze toelichting).

De mogelijkheid van de handhavende instantie om bestuursrechtelijke herstelsancties op te leggen kan ingevolge de vaste jurisprudentie worden aangemerkt als de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten. De mogelijkheid van de handhavende instantie om een bestuurlijke boete op te leggen en de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging wegens overtreding van de Wet bestrijden energieleveringscrisis of de Energiewet kunnen gekwalificeerd worden als een vervolging in de zin van artikel 6, eerste lid, van het EVRM. De personen ten aanzien van wie bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen worden getroffen, kunnen tegen een dergelijk besluit in bezwaar gaan, beroep instellen bij de bestuursrechter en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Bij strafrechtelijke vervolging is een rechtsgang via de strafrechter beschikbaar (zie hieromtrent paragraaf 11.4 van deze toelichting)

De rechtsgang bij zowel de Nederlandse burgerlijk rechter, bestuursrechter als de strafrechter kunnen volgens de vaste jurisprudentie van het EHRM worden aangemerkt als een rechtsgang die voldoet aan de eisen van artikel 6, eerste lid, EVRM.

10.2 Verhouding met Europese wet- en regelgeving op het gebied van gas

10.2.1 Europese regelgeving op grond van artikel 194, tweede lid, VWEU

Het Europees Parlement en de Raad zijn op grond van artikel 194, tweede lid, VWEU bevoegd om, op voorstel van de Europese Commissie, maatregelen vast te stellen om de werking van de energiemarkt te waarborgen, de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen, energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren en de interconnectie van energienetwerken te bevorderen. De Europese Unie deelt deze bevoegdheid, ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel i, VWEU met de lidstaten.

Op grond artikel 194, tweede lid, VWEU hebben het Europees Parlement en de Raad verschillende richtlijnen en verordeningen vastgesteld die beogen de werking van de interne markt voor gas te waarborgen. In het kader van dit wetsvoorstel zijn daarbij met name de gasrichtlijn, de verordening aardgastransmissienetten en de verordening gasleveringszekerheid relevant.

De derde gasrichtlijn en verordening aardgastransmissienetten zijn in Nederland geïmplementeerd in de Energiewet en de lagere regelgeving die daarop is gebaseerd. Aan de implementatie van de nieuwe gasrichtlijn wordt thans gewerkt en valt buiten de scope van dit wetsvoorstel. Waar in deze toelichting verwezen wordt naar bepalingen uit de derde gasrichtlijn wordt ten behoeve van duidelijkheid ook de betreffende bepaling uit de nieuwe gasrichtlijn genoemd.

²⁶⁶ EHRM 8 juni 1976, NJ 1978/223 (Engel), EHRM 21 februari 1984, NJ 1988/937 (Öztürk) en EHRM 25 augustus 1987, NJ 1988/938 (Lutz).

Omdat onderhavig wetsvoorstel mede tot doel heeft de weerbaarheid van het Nederlands gassysteem te vergroten, wordt met dit wetsvoorstel op enkele punten een wijziging aangebracht in de wijze waarop de derde gasrichtlijn in de Energiewet is geïmplementeerd. Het gaat daarbij om de implementatie van het artikel van de derde gasrichtlijn die gaan over toegang tot gasopslagen (artikel 33 van de derde gasrichtlijn, in de nieuwe gasrichtlijn is dit ook artikel 33, derde lid). De wijzigingen van Energiewet die voortvloeien uit deze aanpassingen zijn in paragraaf 6.2.1 en paragraaf 6.3.2 en het artikelsgewijze deel van de toelichting (artikel 5.1, onderdelen H en I) nader belicht.

De relatie met betrekking tot de verordening gasleveringszekerheid is in deze toelichting veelvuldig aan de orde gekomen en wordt hier niet nader besproken.

10.2.2 Europese regelgeving op grond van artikel 122, eerste lid, VWEU

De Raad is voorts op grond van artikel 122, eerste lid, VWEU bevoegd om, op voorstel van de Europese Commissie, in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen vaststellen indien zich bij de energievoorziening ernstige moeilijkheden voordoen.

Zoals beschreven in paragraaf 2.4 heeft de Raad in 2022 verschillende van deze tijdelijke noodmaatregelen getroffen ter bestrijding van de gasleveringszekerheids crisis en is geconstateerd dat reguliere wet- en regelgeving niet in alle gevallen een voldoende wettelijk grondslag bood om de maatregelen te treffen die noodzakelijk waren voor de uitvoering van deze noodmaatregelen. In dit wetsvoorstel wordt, voor zover reguliere wet- en regelgeving niet reeds voorziet in een voldoende grondslag en de tijd ontbreekt om met behulp van een wetgevingsprocedure te voorzien in een specifieke wettelijke grondslag, voorzien in een wettelijke grondslag voor de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van degelijke maatregelen. Op deze bevoegdheid is nader ingegaan in paragraaf 5.6 van deze toelichting.

10.3 Algemene verordening gegevensbescherming

PM: In de voorbereiding van dit wetsvoorstel wordt een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (hierna ook: DPIA, « Data Protection Impact Assessment») uitgevoerd.

10.4 Nationale wet- en regelgeving

10.4.1 Grondwet

Artikel 14 Grondwet

In artikel 14, eerste lid, van de Grondwet zijn de waarborgen neergelegd, waaronder een onteigening is toegestaan. Dit artikel, dat tot de klassieke grondrechten wordt gerekend, vormt een bescherming van de burger tegen de overheid. Ontneming van eigendom is op grond van dit artikel alleen toegestaan in het algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. Onteigening is daarbij alleen mogelijk indien dit ook noodzakelijk is in dit algemeen belang. Onteigening moet plaats vinden volgens bij of krachtens wet gestelde voorschriften. Het tweede lid van artikel 14 voorziet in een uitzondering op het vereiste dat schadeloosstelling vooraf verzekerd moet zijn voor gevallen van nood waarin onteigening onverwijld moet plaatsvinden. Het derde lid van artikel 14 van de Grondwet bepaalt tot slot dat bij of krachtens de wet voorschriften te stellen over onteigening. Daarnaast bepaalt de Grondwet dat er in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, recht is op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, als in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt.

Het wetsvoorstel voldoet aan deze voorwaarden. In het wetsvoorstel is een bevoegdheid voor de minister opgenomen om ten behoeve van het leveren van solidariteit, indien de hiervoor benodigde hoeveelheid gas niet op de markt verkregen kan worden, gas te onteigenen (artikel 2.7, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel). Dit artikel voldoet aan de door artikel 14, eerste lid, van de Grondwet gestelde voorwaarden. In de eerste plaats wordt de bevoegdheid om gas te onteigenen met dit voorstel vastgelegd in een wet in formele zin (de Wet bestrijden energieleveringscrisis).

Aan het vereiste dat onteigening slechts plaats kan vinden in het algemeen belang is toepassing gegeven door onteigening slechts mogelijk te maken indien dit noodzakelijk is om te voldoen aan

een verzoek om solidariteit op grond van artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid. Op grond van dit artikel kan een lidstaat slechts een beroep doen op het solidariteitsmechanisme als voldaan is aan de in het derde lid van artikel 13 van de verordening gasleveringszekerheid opgenomen cumulatieve voorwaarden. In het kader van de beoordeling of er sprake is van een algemeen belang zijn in dit kader met name de in onderdeel a en b van dit artikellid opgenomen voorwaarden van belang. De lidstaat moet op grond van artikel 13, derde lid, van de verordening gasleveringszekerheid aantonen dat het beroep op het mechanisme noodzakelijk is in het belang van het borgen van de gasleveringszekerheid van door solidariteit beschermde in de verzoekende lidstaat, een algemeen belang. De lidstaat dient daartoe aan te tonen dat zij, ondanks een verzoek om bijstand van andere lidstaten en de toepassing van alle marktgebaseerde maatregelen en maatregelen uit haar noodplan, niet in staat is om het tekort in de gaslevering aan zijn door solidariteit beschermde afnemers te dekken. De Europese Commissie ziet er op grond van artikel 11, achtste lid, van de verordening gasleveringszekerheid (onder meer) op toe dat het afkondigen van een noodsituatie door een lidstaat gerechtvaardigd is en de genomen maatregelen zo nauw mogelijk aansluiten bij de in het – vooraf op grond van artikel 8, achtste en negende lid, van de verordening gasleveringszekerheid door de Europese Commissie beoordeelde - noodplan vermelde acties.

De minister mag de bevoegdheid om gas te onteigenen ten behoeve van het leveren van solidariteit verder alleen gebruiken indien hij voldoet aan de in artikel 2.5 van het wetsvoorstel gestelde voorwaarden. Op grond van deze voorwaarden dient de minister te onderbouwen dat onteigening noodzakelijk is om te voldoen aan een verzoek om toepassing van een solidariteitsmaatregel en dat het gas dat nodig is om te voldoen aan een verzoek om toepassing van een solidariteitsmaatregel niet op de markt kan worden verkregen. Tot slot is het uitgangspunt dat de onteigende partij recht heeft op een volledige schadeloosstelling voor schade die hij leidt door onteigening lijdt. De wet bevat een regeling voor deze schadeloosstelling (afdeling 3.1 van het wetsvoorstel).

Artikel 103 van de Grondwet

Op grond van artikel 103 van de Grondwet kan in bij wet bepaalde gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand worden afgekondigd. Daarbij kan ingevolge het tweede lid van artikel 103 van de Grondwet worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten, openbare lichamen als bedoeld in artikel 132a van de Grondwet en waterschappen en verschillende grondrechten, te weten:

- het recht op godsdienst of levensovertuiging (artikel 6 van de Grondwet, voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen betreft);
- het recht op vrijheid van meningsuiting (artikel 7 van de Grondwet);
- het recht op vrijheid van vereniging (artikel 8 van de Grondwet);
- het recht op vrijheid van vergadering en betoging (artikel 9 van de Grondwet);
- het huisrecht (artikel 12, tweede en derde lid, van de Grondwet);
- het brief -en telecommunicatiegeheim (artikel 13 van de Grondwet); en
- de exclusieve bevoegdheid van de rechterlijke macht om strafbare feiten te berechten en straffen van vrijheidsontneming op te leggen (artikel 113, eerste en derde lid, van de Grondwet).

Zoals is toegelicht in paragraaf 5.2.1 van deze toelichting leiden de bevoegdheden waarin dit wetsvoorstel voorziet niet tot een afwijking van deze bepalingen en grondrechten. Artikel 103 van de Grondwet is dan ook niet van toepassing op de bevoegdheden waarin dit wetsvoorstel voorziet.

10.4.2 Energiewet en Mijnbouwwet

De Energiewet geeft uitvoering aan Europese richtlijnen en verordeningen op het gebied van gas en elektriciteit en regelt op nationaal niveau de marktordening voor gas en elektriciteit. De Energiewet is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. De verwachting is echter dat de Energiewet zal worden aangenomen en in werking zal treden voordat dit wetsvoorstel is aangenomen. Er wordt daarom met dit wetsvoorstel geanticipeerd op aanneming van de Energiewet. Ter zekerheid wordt waar mogelijk in deze toelichting ook nog verwezen naar de Gaswet.

Dit wetsvoorstel kent, zoals beschreven in de inleiding, twee hoofddoelen. De maatregelen waarmee wordt beoogd het eerste hoofddoel (bestrijding van een energieleveringscrisis) te realiseren zijn in dit voorstel opgenomen in een afzonderlijke nieuwe wet, de Wet bestrijden energieleveringscrisis. Er is niet voor gekozen deze maatregelen op te nemen in de Energiewet. Dit omdat de Energiewet niet bedoeld is om het verbruik van afnemers te reguleren. Wel wordt in de Wet bestrijden energieleveringscrisis gebruik gemaakt van begrippen die in de Energiewet gehanteerd worden. Ook is de afbakening van afnemersgroepen opgenomen in de Energiewet, dit omdat deze afbakening ook relevant is voor maatregelen ter voorkoming van gascrisis.

De maatregelen waarmee wordt beoogd het tweede hoofddoel van het wetsvoorstel (het vergroten van de weerbaarheid van het Nederlands gassysteem ter voorkoming van een crisissituatie) landen hoofdzakelijk in de Energiewet. Dit omdat de maatregelen waarin het wetsvoorstel voorziet invloed hebben op de marktordening van de gasmarkt en de verantwoordelijkheden van de verschillen marktpartijen.

Een klein deel van de maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet om de weerbaarheid van het Nederlands gassysteem te vergroten, vindt zijn plek in de Mijnbouwwet. De Mijnbouwwet bevat regels omtrent – kort samengevat – het ondernemen in de diepe ondergrond en bevat in dat kader ook regels over de taken en activiteiten die EBN verricht. Het wetsvoorstel bevat maatregelen die gevolgen hebben voor de taken van EBN, namelijk de rol van EBN bij het vullen van gasopslagen en opsporingsactiviteiten voor gas op de Noordzee.

De wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de Energiewet en de Mijnbouwwet leiden ook tot aanpassing van de lagere regelgeving op grond van deze wetten.

11. Uitvoering, toezicht, handhaving en rechtsbescherming

11.1 Uitvoering verschillende delen van de Wet bestrijden energieleveringscrisis

11.1.1 Uitvoering van Wet bestrijden energieleveringscrisis

a. Besluitvorming

De minister van Klimaat en Groene Groei is de bevoegde autoriteit op grond van de verordening gasleveringszekerheid om te besluiten over het afkondigen van een gascrisis en de uitvoering van het BH-G. Op grond onderhavig wetsvoorstel is de minister tevens bevoegd om, in overeenstemming met de mede betrokken ministers en het gevoelen van de ministerraad, de maatregelen te treffen waarin het wetsvoorstel voorziet ter bestrijding van een gascrisis.

Als de minister besluit om een maatregel uit het BH-G in te zetten ter bestrijding van een noodsituatie dan zal eerst gekozen worden voor de minst ingrijpende maatregel en ook binnen een maatregel zal steeds worden gezien hoe de maatregel op de meest proportionele wijze (niet meer ingrijpend dan noodzakelijk) kan worden vormgegeven. Dit betekent dat niet automatisch alle maatregelen van het BH-G en, indien wordt overgegaan tot afschakeling, alle stappen van de afschakelstrategie worden doorlopen. In het BH-G zijn de crisis- en besluitvormingsprocedures beschreven. Hieronder worden de belangrijkste uitvoeringsaspecten beschreven. De minister wordt bij de uitvoering van de verschillende maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie ondersteund door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en kan beheerders van het transmissiesysteem, distributiesystemen en gesloten systemen opdragen werkzaamheden te verrichten ter uitvoering van maatregelen die worden getroffen ter bestrijding van een niveau van gascrisis (artikel 2.2, derde lid, van het wetsvoorstel).

Paragraaf 11.3.2 van deze toelichting gaat in op toezicht- en handhaving op de Wet bestrijden energieleveringscrisis.

b. Communicatie

De minister is verantwoordelijk voor de communicatie over het afkondigen van niveaus van gascrisis en de maatregelen die worden getroffen ter bestrijding daarvan. Zowel richting de samenleving als geheel als richting afnemers en partijen die betrokken zijn bij de gaslevering, zoals netbeheerders en leveranciers. De communicatiestrategie bestaat uit twee onderdelen: de inrichting en organisatie van de communicatie conform de nationale crisisstructuur en een klantcontactstrategie. Het eerste bevat een beschrijving van de strategie om de betreffende

doelgroepen van de maatregelen te informeren, inclusief concrete communicatieacties die uitgevoerd kunnen. De klantcontactstrategie bevat een beschrijving van de inrichting van het klantcontact via telefoon en online bij maatregelen gericht op het bestrijden van een noodsituatie. Op verzoek van het ministerie van Klimaat en Groene Groei richt de Kamer van Koophandel een loket en call center in voor de eerstelijnsbeantwoording van vragen over concrete toepassing van de maatregelen gericht op afschakelen. ACM en RVO richten een tweedelijns klantcontactcentrum in voor vragen over respectievelijk toezicht en handhaving en het systeem van kennisgeving en de inzichttool van RVO (zie onder). De ACM heeft een leidende rol bij handavingscommunicatie. Dat betekent dat de ACM bij niet-naleven zal communiceren met de individuele afnemers. Dit is een vast onderdeel van de toezichts- en handavingsstrategie van de ACM. Vragen over de afschakelmaatregelen die niet in de eerste of tweede lijn beantwoord kunnen worden gestuurd naar het ministerie van KGG. Op het ministerie is dan een Vraag en Antwoord Team (VAT) ingericht.

RVO heeft ter voorbereiding op de uitvoering van de afschakelmaatregelen een hulptool gemaakt voor afnemers, zodat zij kunnen bepalen wanneer zij moeten afschakelen en hoeveel gas zij minder moeten afnemen. Afnemers vullen zelf eigen (bedrijfs-)gegevens in, waarna zij meteen kunnen zien waar in de volgorde zij dienen af te schakelen. Deze tool is een communicatiemiddel, en wordt gepubliceerd op de centrale crisiswebsite van het ministerie van Klimaat en Groene Groei zodra van afnemers verwacht wordt dat zij zich concreet op een noodsituatie voorbereiden. De tool levert inzicht op voor gebruikers en dient daarmee louter ter ondersteuning van de normadressaten in de nalevering van deze regeling. Er kunnen geen rechten aan de inzichttool worden ontleend en de tool levert geen informatie op voor ACM ten behoeve van het toezicht op de naleving.

c. Informatie- en gegevensuitwisseling

Voor een effectieve uitvoering van de maatregelen gericht op afschakeling is het van belang dat afnemers in staat worden gesteld tijdig en eenduidig te achterhalen wanneer zij moeten afschakelen en hoeveel gas zij dan nog mogen afnemen, maar ook dat de toezichthouder (ACM) in staat gesteld wordt om naleving te verifiëren en om waar nodig handhavend op te treden.

De energiesector en het ministerie van Klimaat en Groene Groei en de ACM werken samen om de benodigde gegevens te identificeren en bereiden een proces voor, voor het uitwisselen van de gegevens. Daartoe wordt in gezamenlijkheid een handleiding opgesteld waarin tot in detail wordt beschreven wie wanneer welke gegevens aanlevert. Het gaat dan om het standaardjaarverbruik van de individuele afnemers, maar ook meterstanden en verbruiksgegevens. Die gegevens moeten gekoppeld worden aan de bedrijfsgegevens, waaronder de informatie waarmee bedrijfsactiviteiten worden geïdentificeerd. De volgende partijen leveren via de verantwoordelijk registerbeheerders bij de ACM: de transmissie- en distributiesysteembeheerders (GTS) en regionale netbeheerders, beheerders van gesloten systemen, vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten, leveranciers en meetverantwoordelijke bedrijven. Daarnaast wordt informatie geleverd door RVO en, indien wordt gebruik wordt gemaakt van SBI-codes voor de identificatie van de economische activiteiten die afnemers verrichten, de Kamer van Koophandel.

11.1.2 Uitvoering van de wijzigingen in de Energiewet

De uitvoering van de Energiewet is in belangrijke mate opgedragen aan de ACM. De ACM is voor gas aangewezen als nationale regulerende instantie als bedoeld in de gasrichtlijn en een aantal specifieke EU-verordeningen, zoals bijvoorbeeld de verordening gasleveringszekerheid en de gasverordening (artikel 5.1 van de Energiewet). Voor een aantal artikelen in de Energiewet is de uitvoering opgedragen aan de minister. Dit zijn voor wat betreft gas artikelen waar de Gasrichtlijn de ruimte laten om deze taken aan een nationale overheidsinstantie op te dragen. Het gaat daarbij onder meer de aanwijzing van transmissie- en distributiesysteembeheerders en bevoegdheden in het kader van de leveringszekerheid en voorzieningszekerheid.

Voor wat betreft de uitvoering van de bepalingen die met dit wetsvoorstel gewijzigd en nieuw geïntroduceerd worden, is aansluiting gezocht bij deze systematiek. Dit betekent concreet dat de in beginsel de ACM de uitvoerende instantie is voor de bepalingen in de Energiewet die met dit wetsvoorstel worden gewijzigd of geïntroduceerd. Dit is anders voor de artikelen die betrekking hebben op de nationale vuldoelstelling, de bevoegdheid om een vulverplichting op te leggen en de bevoegdheid om een heffing op te leggen voor de kosten van het vullen van de gasopslagen door een aangewezen rechtspersoon (artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikelen 2.69 en

2.70 van de Energiewet). Voor deze artikelen is de minister de uitvoerende instantie. Voor wat betreft de heffing voor de kosten van het vullen van de gasopslagen door een aangewezen rechtspersoon vindt invordering plaats door de beheerder van het transmissiesysteem.

11.1.3 Uitvoering van de wijzigingen in de Mijnbouwwet

De wijzigingen in de Mijnbouwwet waar dit wetsvoorstel in voorziet betreffen bepalingen die gaan over de taken van Energie Beheer Nederland B.V.. De uitvoering van deze bepalingen wordt dan ook door de minister tezamen met EBN ter hand genomen.

11.2 Toezicht

11.2.1 Wet bestrijden energieleveringscrisis

Voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis is in het voorstel voorzien in toezicht door ACM, tenzij de minister bij specifieke maatregelen anders bepaalt. De ACM is gezien haar kennis van en ervaring met de energiemarkt de meest geschikte toezichthouder. De ACM is bij de ontwikkeling van de afschakelstrategie reeds intensief betrokken en is voor die specifieke maatregel beoogd toezichthouder. De ACM is gevraagd een Handhavings-, uitvoerings-, en fraudebestendigheidstoets uit te voeren op het wetsvoorstel.

De ACM is, op grond van artikel 2, tweede lid van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt als zelfstandig bestuursorgaan belast met de bij of krachtens de wet opgedragen taken. Uit artikel 5, tweede lid van de Instellingswet ACM volgt dat de ACM haar personeel mandateert voor de op grond van artikel 2, tweede lid, opgedragen taken. Hiervoor is bij de instelling van de ACM voor gekozen om de benodigde onafhankelijkheid van de ACM te borgen.

Voor specifieke maatregelen op grond van de Wet bestrijden energieleveringscrisis kan de minister besluiten een andere toezichthouder aan te wijzen. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan maatregelen die naar hun aard meer geschikt zijn voor toezicht door een andere toezichthouder. Zo kan maatregelen bijvoorbeeld voor tijdelijke (EU)-noodmaatregelen in onvoorzienne omstandigheden niet op voorhand worden vastgesteld dat de ACM de meest geschikte toezichthouder zal zijn. Zo is bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten bij het Besluit van 28 september 2023 ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 2022/2576 inzake de bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, betrouwbare prijsbenchmarks en de uitwisseling van gas over de grenzen heen en Verordening (EU) nr. 2022/2578 tot vaststelling van een marktcorrectiemechanisme (Stb. 2023, 358) belast met het toezicht en de handhaving van artikelen 15 en 16 van Verordening (EU) nr. 2022/2576 en artikel 4, vijfde lid, van Verordening (EU) nr. 2022/2578.

11.2.2 Wijzigingen in de Energiewet

In de Energiewet (artikel 5.17 van de Energiewet, eerder artikel 1a van de Gaswet) wordt de ACM aangewezen als nationale regulerende instantie voor het toezicht op de naleving en handhaving van het overgrote deel van de bepalingen van de Energiewet alsmede het toezicht op een aantal verordeningen. Voor een aantal artikelen is de minister in de Energiewet belast met het toezicht op de naleving (artikel 5.18 van de Energiewet, eerder artikel 1c van de Gaswet). De minister wijst bij besluit de ambtenaren aan die dit toezicht houden. In de praktijk is bijvoorbeeld het Staatstoezicht op de mijnen voor wat betreft het toezicht op de bepalingen over het aspect veiligheid binnen de kwaliteitsborging van de taakuitvoering van beheerders van transmissie- en distributiesystemen. Uit de artikelen 5.17 en 5.18 van de Energiewet blijkt voorts dat voor enkele bepalingen in de Energiewet is het toezicht op de naleving deels bij de minister, deels bij de ACM belegd. Dit betreffen de bepalingen over de kwaliteit van het transport van gas.

Voor wat betreft de wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden gedaan in de Energiewet wordt aangesloten bij deze systematiek. Dit betekent concreet dat de ACM toezichthouder is of als toezichthouder wordt aangewezen voor alle bepalingen die met dit wetsvoorstel worden gewijzigd of toegevoegd, met uitzondering van de bepaling over de bevoegdheid tot het opleggen van een vulverplichting (artikel 5.1, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 2.69, tweede tot en met vierde lid, van de Energiewet). Deze keuze hangt samen met de wens om de bevoegdheid om bestuursrechtelijke sancties voor overtreding van verplichtingen op grond van deze bepalingen op te leggen te beleggen bij de minister.

11.2.3 Wijzigingen in de Mijnbouwwet

Voor de voorgestelde wijzigingen in de Mijnbouwwet wordt eveneens aangesloten bij het in deze reeds voorziene toezichtregime. In artikel 1 van de Aanwijzingsregeling ambtenaren toezicht Mijnbouwwet zijn de ambtenaren van het Staatstoezicht op de mijnen op grond van artikel 129, eerste lid, van de Mijnbouwwet aangewezen voor het houden van toezicht – onder meer – de bepalingen van de Mijnbouwwet en de krachtens deze bepalingen gestelde regels die door onderhavig wetsvoorstel gewijzigd worden.

11.3 Handhaving

Naast het houden van toezicht, is het noodzakelijk dat er handhavend kan worden opgetreden. Voor wat betreft de bespreking van de handhavingsinstrumenten waar dit wetsvoorstel in voorziet, wordt een onderscheid gemaakt tussen de bepalingen gericht op het bestrijden van een gascrisis die zijn opgenomen in het de Wet bestrijden energieleveringscrisis en de maatregelen gericht op het vergroten van de weerbaarheid van het energiesysteem die zijn opgenomen in de Energiewet en de Mijnbouwwet. Voordat wordt ingegaan op het gekozen handhavingsinstrumentarium, worden eerst kort de factoren uiteengezet die bepalend zijn bij de keuzes in het handhavingsinstrumentarium

11.3.1 Factoren bij de keuze voor handhavingsinstrumentarium

Met handhaving worden de activiteiten van de overheid bedoeld die ervoor zorgen dat wetten en regels worden nageleefd. Handhaving is gericht op twee soorten gedrag. In de eerste plaats is er gedrag dat we niet willen verbieden, maar wel willen regelen (bijvoorbeeld economische activiteiten). Bij dit soort gedrag vallen toezicht en handhaving vallen samen: beiden hebben als doel dat mensen zich houden aan de regels die de samenleving ordenen. Dit type gedrag wordt met name bestuursrechtelijk gehandhaafd. Dit kan met behulp van op herstel gerichte sancties die worden gebruikt om een overtreding te beëindigen, geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of om te voorkomen dat de overtreding herhaald wordt. Hierbij kan je denken aan de last onder dwangsom of een bestuurlijke dwangsom. Ook kunnen bestraffende sancties worden ingezet. Deze sancties zijn bedoeld om de overtreder van het bestuursrecht te bestraffen met bijvoorbeeld een bestuurlijke boete. In de tweede plaats is er gedrag dat we streng verbieden. Handhaving is in dat geval meer gericht op bestrijding dan op naleving. Het gaat hierbij om opsporing, vervolging en berechting door politie, openbaar ministerie en de rechterlijke macht. Dit type delicten wordt met name strafrechtelijk gehandhaafd. Handhaving hier als nevendoeel tevens om het gedrag te voorkomen: door een straf te verbinden aan het verrichten van de gedraging, gaat daarvan een afschrikwekkende werking uit.

Voor het bepalen van een geschikt en effectief handhavingsstelsel is gebruik gemaakt van het nader rapport bestuurlijke boetestelsels waarin wordt gereageerd op het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht²⁶⁷. Het nader rapport bevat criteria die een rol moeten spelen bij de vraag of gekozen moet worden voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Het uitgangspunt is daarbij dat de gekozen sanctie naleving van wetgeving zo optimaal mogelijk moet bevorderen. Daarbij zijn factoren als de feitelijke pakkans, de aard van de sanctie, de zwaarte van de sanctie, het generaal en speciaal preventieve effect van belang. Ook factoren als evenredigheid van de overheidsreactie op een overtreding, financiële en organisatorische aspecten van sanctieoplegging en de vraag of internationaalrechtelijke of Unierechtelijke verplichtingen dwingend zijn voor een bepaalde keuze spelen een rol.

In het algemeen geldt dat overtredingen die enkel financieel worden gesanctioneerd (bijvoorbeeld met een boete) geschikt zijn voor bestuursrechtelijke handhaving. Bij een voorgenomen keuze voor bestuursrechtelijke handhaving moet daarnaast bijzondere aandacht uitgaan naar de toerusting en professionaliteit van het beoogde bestuursorgaan, de aard van de overtreding en de aanwezigheid van bijzondere expertise, als die voor de handhaving is vereist.

Een factor die volgens het nader rapport kan noodzaken tot strafrechtelijke handhaving is de ernst van het vergrijp. Als gevolg van de ernst van het vergrijp kan er een behoefte ontstaan om anders

²⁶⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 102.

te sanctioneren dan enkel met een boete. Bijvoorbeeld door vrijheidsbenemende straffen of voordeelsontneming. Het opleggen van deze sancties is alleen mogelijk op basis van het strafrecht. Als het feit strafbaar is gesteld op basis van de Wet economische delicten (WED) kan de strafrechter ook besluiten tot het stilleggen van de onderneming. Ook moet worden gezien of de beschikking over bijzondere opsporingsbevoegdheden of strafvorderlijke dwangmiddelen wenselijk is.

11.3.2 Maatregelen ter bestrijding van een niveau van gascrisis

De minister maatregelen kan op grond van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis verschillende maatregelen treffen ter bestrijding van een niveau van gascrisis, met name het derde en hoogste niveau van gascrisis (de noodsituatie). Deze maatregelen richten in eerste instantie op bedrijven. Pas op het moment dat de laatste en zwaarste maatregelen uit het BH-G worden ingezet (maatregelen C.8 en C.9 uit het BH-G: afschakelen van door solidariteit beschermde afnemers en (delen) van het distributiesystemen) worden ook burgers direct getroffen. De inzet van dergelijke zware maatregelen is nodig om zo snel mogelijk en met zo weinig mogelijk maatschappelijke en economische impact weer uit een gascrisis te komen. Hiertoe is essentieel dat de getroffen maatregelen zo goed mogelijk worden nageleefd. Tegelijkertijd kunnen de partijen tot wie de maatregelen zich richten een prikkel ervaren om zich niet aan de getroffen maatregelen te houden. Bijvoorbeeld omdat zij hierdoor financieel geraakt worden (zoals in het geval van het verplicht. Om deze maatregelen snel het beoogde effect te laten sorteren en de economische en maatschappelijke impact van een noodsituatie zo beperkt mogelijk te houden zijn draagvlak en een grote nalevingsbereidheid essentieel. Handhaving speelt daarbij een belangrijke rol.

In de Wet bestrijden energieleveringscrisis wordt voorgesteld om drie bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten op te nemen, te weten de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Tevens voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving op grond van de WED.

a. Herstelsancties: Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

In het voorstel van de Wet bestrijden energieleveringscrisis (artikel 4.7 van het wetsvoorstel) is voorzien in een bevoegdheid voor handhaving door de minister door middel van een last onder bestuursdwang van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen:

- 2.2, derde lid (ondersteunende taak voor systeembeheerders van gas tijdens een gascrisis);
- 2.6, eerste en tweede lid (maatregelen uit het noodplan ter bestrijding van een gascrisis);
- 2.7, tweede lid (leveren solidariteit op overeengekomen exitpunt);
- 2.8 (ontvangen van solidariteit);
- 2.10, eerste lid (uitvoering onvoorziene tijdelijke EU maatregelen);
- 2.11, eerste lid (onvoorziene maatregelen ter bestrijding gascrisis); en
- 4.3, eerste lid (verstrekken van gegevens en inlichtingen aan de minister).

De last onder bestuursdwang (artikel 5:21 van de Awb) is een herstelsanctie waarmee de minister bevoegd is een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding op te leggen en de bevoegdheid om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Afdeling 5.3.1 van de Awb is van toepassing op deze bevoegdheid. De aan de minister toekomende bevoegdheden op grond van de Awb zijn onder andere toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt en zaken meevoeren en opslaan.

Uit de Awb volgt dat de minister, als hij een last onder bestuursdwang kan opleggen, in plaats daarvan ook een last onder dwangsom kan opleggen (artikel 5:32, eerste lid, van de Awb). Ook deze bevoegdheid is een herstelsanctie wat een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de verplichting inhoudt tot betaling van een geldsom als de opgelegde last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (artikel 5.31d van de Awb). De bevoegdheden uit afdeling 5.3.2 van de Awb zijn van toepassing op de uitoefening van deze bevoegdheid.

b. Bestraffende sancties: bestuurlijke boete en strafrechtelijke sancties

Herstelsancties zijn echter niet altijd voldoende om tot optimale naleving van verplichtingen te komen. Voor de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 2.6, eerste en tweede lid (maatregelen uit het noodplan ter bestrijding van een gascrisis), 2.7, tweede lid (leveren gas om te voldoen aan verzoek om solidariteit op overeengekomen exitpunt), 2.8 (ontvangen van solidariteit), 2.10, eerste lid (uitvoering onvoorziene tijdelijke EU maatregelen) en 2.11, eerste lid (onvoorziene maatregelen ter bestrijding gascrisis) is geconstateerd dat in aanvulling op herstelsancties bestraffende sancties noodzakelijk zijn.

Artikel 2.6: Maatregelen uit het noodplan ter bestrijding van een gascrisis

Met de maatregelen uit het BH-G ter bestrijding van een gascrisis bedoeld in artikel 2.6 van het wetsvoorstel wordt het gas- en in voorkomend geval het elektriciteitsverbruik van eindafnemers gereguleerd. In eerste instantie zullen de maatregelen gericht zijn op het verplicht (administratief) afschakelen van niet-beschermde afnemers. Daarna op het verplicht (administratief) afschakelen van beschermde en door solidariteit afnemers. In het uiterste geval kan een maatregel strekken tot het verplicht technisch afschakelen van een (deel van een) distributie- of transmissiesysteem, inclusief de export van gas naar het buitenland.

Zoals reeds geschetst is een brede naleving in de maatschappij noodzakelijk om zo snel mogelijk en met een zo beperkt mogelijke economische en maatschappelijke impact uit een gascrisis te komen. Wanneer er onvoldoende nalevingsbereidheid is, kan dat leiden tot een langdurige noodzaak van de maatregelen of een verergering van de crisissituatie en inzet van zwaardere maatregelen met grotere economische maatschappelijke impact. Niet-naleving van deze maatregelen moet in deze context dan ook worden gezien als het niet meewerken aan het beëindigen van een crisissituatie en is daarmee een zware overtreding. Om optimale naleving te bereiken zal een snelle gedragsverandering nodig zijn. Dit kan worden bereikt met de inzet van een handhavingsinstrument waardoor de overtreder direct geconfronteerd wordt met zijn gedrag en een instrument dat meteen een afschrikwekkend effect heeft. Zowel bij de overtreder zelf, als bij alle andere normadressaten.

De verwijtbaarheid van de overtreder kan worden aangemerkt als groot. Zoals reeds uiteengezet zal optimale naleving van iedereen nodig zijn om grotere gevolgen voor de samenleving te voorkomen. Hoewel de voorgestelde maatregelen grote impact zullen hebben op de bedrijven en instellingen die als niet-beschermde afnemers zijn aangemerkt, zijn deze maatregelen nodig om een gascrisis te beëindigen. Niet naleving van deze maatregelen leidt tot verergering van de gascrisis en de oplopende gevolgen die door de gehele maatschappij worden gevoeld. Dit kan worden aangemerkt als zeer verwijtbaar.

Met het opleggen van een sanctie wordt in de eerste plaats speciale preventie beoogd. Tijdens een crisissituatie is een snelle gedragsverandering vereist. In de praktijk zal de bestuurlijke boete sneller kunnen worden opgelegd dan een strafrechtelijke vervolging. Ook omdat de feitelijke pakkans groter is wanneer de handhaving plaatsvindt vanuit het bestuursorgaan dat de naast de bestuursrechtelijke handhaving ook het toezicht uitvoert. In het concrete geval zal de ACM snel kunnen handelen op toezichtsignalen. Met de sanctie wordt ook echter ook generale preventie beoogd. Een punitieve sanctie zal een groter afschrikkend effect hebben op hele groep dan enkel de dreiging van herstelsancties. Bovenstaande overwegend zal voor deze maatregelen het louter handhaven met behulp van bestuursrechtelijke herstelsancties niet leiden tot optimale naleving. Het instrument van de bestuurlijke boete zou tijdens de inzet van de maatregelen snel kunnen worden opgelegd, zodat er sprake is van een directe confrontatie met het gedrag van de overtreder. Hiermee wordt de kans op snelle gedragsverandering vergroot.

Hoewel overtreding van deze verplichtingen als zodanig niet een grote normatieve lading hebben, is er wel sprake van een benadeling van derden, ook buiten de groep waartoe de norm zich richt. Niet-naleving kan zoals aangegeven, leiden tot langere inzet van de maatregelen, de inzet van zwaardere maatregelen en een grotere maatschappelijke en economische impact. Hiermee is handhaving via het strafrecht ook een passend handhavingsinstrument. Gedurende een crisissituatie en de looptijd van maatregelen zal handhaving via het strafrecht minder passend zijn. Handhaving via het strafrecht geeft niet de benodigde directe confrontatie met het gedrag, omdat de procedure meer tijd in beslag neemt. Daarnaast is criminalisering van het gedrag niet de

aangewezen weg om optimale naleving te bereiken en is de expertise van het beleidsterrein vooral aanwezig bij het bestuursorgaan, de ACM, die de minister zal mandateren voor de bestuursrechtelijke handhaving. Ook zal de belasting van het strafrechtelijk apparaat groter zijn tijdens een crisissituatie, bijvoorbeeld met de handhaving van de openbare orde, waardoor voor handhaving van de te nemen maatregelen ter bestrijding van een gascrisis lijdt tot een disproportionele belasting wanneer er een ander alternatief in de vorm van een bestuurlijke boete voorhanden is. Voorgesteld wordt dat strafrechtelijke handhaving zal gaan dienen als sluitstuk van de handhaving. Als na inzet van de maatregelen blijkt dat een bedrijf of instelling de verplichtingen niet of onvoldoende heeft nageleefd, heeft handhaving via het strafrecht, in het bijzonder via de WED, een meerwaarde.

Artikel 2.7: Leveren van gas op een overeengekomen exitpunt om te voldoen aan een verzoek om solidariteit

Wanneer Nederland als gevolg van een beroep op het solidariteitsmechanisme verplicht is om solidariteit te leveren, dan levert de aangewezen rechtspersoon dit gas op grond van artikel 2.7, tweede lid, van het wetsvoorstel op de met deze lidstaat overeengekomen exitpunten. Wanneer niet aan deze verplichting wordt gedaan, en het gas bijvoorbeeld op de binnenlandse markt gebracht wordt, heeft dit tot gevolg dat door solidariteit beschermde afnemers in de om solidariteit verzoekende lidstaat niet kunnen beschikken over voldoende gas. Niet-naleving van deze verplichting moet in deze context dan ook worden gezien als het niet meewerken aan het bestrijden van een crisissituatie in een andere lidstaat en het niet voldoen aan een Europees rechtelijke verplichting. Dit is een zware overtreding.

De verwijtbaarheid van de overtreder kan als groot worden aangemerkt omdat niet naleving van deze verplichting leidt tot verergering van de gascrisis in de om solidariteit verzoekende lidstaat. De gevolgen daarvan worden door de gehele maatschappij gevoeld.

Met het opleggen van een sanctie wordt in de eerste plaats speciale preventie beoogd. Tijdens een crisissituatie is een snelle gedragsverandering vereist. In de praktijk zal de bestuurlijke boete sneller kunnen worden opgelegd dan een strafrechtelijke vervolging. Ook omdat de feitelijke pakkans groter is wanneer de handhaving plaatsvindt vanuit het bestuursorgaan dat de naast de bestuursrechtelijke handhaving ook het toezicht uitvoert. In het concrete geval zal de ACM snel kunnen handelen op toezichtsignalen. Een punitieve sanctie zal een groter afschrikkend effect dan enkel de dreiging van herstelsancties. Bovendien zal het louter handhaven met behulp van bestuursrechtelijke herstelsancties in dit geval niet leiden tot optimale naleving, omdat gas dat eenmaal op de binnenlandse markt is gebracht niet goed teruggehaald kan worden. Het instrument van de bestuurlijke boete zou tijdens de inzet van de maatregelen snel kunnen worden opgelegd, zodat er sprake is van een directe confrontatie met het gedrag van de overtreder. Omdat er naar verwachting slechts één partij al worden aangewezen ten behoeve van de uitvoering van activiteiten in het kader van de toepassing van het solidariteitsmechanisme is er geen sprake van generale preventie.

De ACM is beoogd toezichthouder voor deze bepaling. De ACM heeft de benodigde specialistische kennis om een normovertreding door energieleveranciers ook effectief te kunnen handhaven. De feitelijke pakkans is groter wanneer de handhaving plaatsvindt vanuit het bestuursorgaan dat de naast de bestuursrechtelijke handhaving ook het toezicht uitvoert. Handhaving via het strafrecht zou hier geen meerwaarde bieden en staat niet in verhouding tot de belasting op het strafrechtelijke apparaat.

Artikel 2.8: Leveren van op grond van een verzoek om toepassing van een solidariteitsmaatregel ontvangen gas aan door solidariteit beschermde afnemers

Als Nederland naar aanleiding van een verzoek om solidariteit gas geleverd krijgt van een buurland dan mag dit gas alleen worden gebruikt ten behoeve van levering aan door solidariteit beschermde afnemers (artikel 13, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid). Om dit te borgen is een verplichting opgelegd aan energieleveranciers om het gas dat zij ontvangen van de aangewezen partij (die dit op haar beurt ontvangen heeft naar aanleiding van een verzoek om solidariteit) alleen te gebruiken ten behoeve van hun door solidariteit beschermde afnemers (artikel 2.8, derde lid, van het wetsvoorstel). De energieleverancier speelt dus een cruciale rol om ervoor te zorgen dat het gas ook daar terecht komt waarvoor het gas bedoeld is. In paragraaf

5.5.3, onderdeel b, is reeds beschreven dat leveranciers geen controle hebben over het verbruik van hun afnemers aangezien afnemers zelf verantwoording dragen voor hun gasverbruik en desgewenst meer of minder gas kunnen afnemen. De verplichting aan de energieleveranciers om het 'solidariteitsgas' dus uitsluitend te leveren aan door solidariteit beschermde afnemers heeft als doel te voorkomen dat dit gas wordt geleverd aan andere afnemers of verhandeld wordt. Wanneer Nederland een beroep heeft gedaan op solidariteit zijn reeds alle maatregelen uit het noodplan ingezet en is het niet-beschermde afnemers en beschermde afnemers die niet ook door solidariteit beschermd zijn al verboden om gas af te nemen op grond van maatregelen uit het noodplan die zijn genomen ter bestrijding van een gascrisis. Allereerst zal er handhaving plaatsvinden op basis van die maatregelen om te voorkomen dat het solidariteitsgas terecht komt bij niet door solidariteit beschermde afnemers. Maar ook de energieleverancier kan een financiële prikkel krijgen een deel van het solidariteitsgas te verhandelen, bijvoorbeeld wanneer er minder solidariteitsgas wordt afgenomen dan van te voren is ingeschat. Een gascrisis in Nederland zal vaak in een bredere context ontstaan met gasleveringsproblemen in meerdere landen. Dat zal de gasprijs kunnen opdrijven waardoor de kans op financieel gewin groter wordt. Om dit te voorkomen is de toepassing van een punitieve sanctie nodig. Hier zal vooral een speciale preventieve werking vanuit gaan, maar de overige leveranciers zullen door de dreiging of de oplegging van een punitieve sanctie ook worden afgeschrikt en worden bewogen tot naleving.

De ACM is ook voor deze maatregelen beoogd toezichthouder vanwege de brede rol van de ACM als toezichthouder aangaande de energiemarkt. De ACM heeft de benodigde specialistische kennis om een normovertreding door energieleveranciers ook effectief te kunnen handhaven. De feitelijke pakkans in beginsel groter wanneer de handhaving plaatsvindt vanuit het bestuursorgaan dat de naast de bestuursrechtelijke handhaving ook het toezicht uitvoert. Handhaving via het strafrecht zou hier geen meerwaarde bieden en staat niet in verhouding tot de belasting op het strafrechtelijke apparaat.

Artikel 2:10: maatregelen ter uitvoering onvoorziene tijdelijke EU-(nood)maatregelen

In onderhavig wetsvoorstel is een grondslag opgenomen voor de minister om bij ministeriële regeling maatregelen treffen als dit noodzakelijk is om uitvoering te kunnen geven aan door de Europese Unie getroffen tijdelijke (nood)maatregelen. Deze maatregelen zullen in een situatie van (dreigende) gascrisis door de EU worden genomen, vaak via de spoedprocedure van artikel 122 VWEU. In paragraaf 2.4 is uiteen toegelicht welke tijdelijke maatregelen de EU eerder heeft genomen en waaraan kan worden gedacht bij een nieuwe (dreigende) gascrisisituaties. Bij toekomstige tijdelijke maatregelen zal naar verwachting het zwaartepunt liggen bij maatregelen ter regulering van het gasverbruik van afnemers en het uitbreiden van de solidariteitsverplichtingen. Om deze reden wordt voorgesteld hiervoor eenzelfde handavingsinstrumenten in te zetten. Echter, omdat het om toekomstige maatregelen gaat waarvan niet volledig inzichtelijk is wat deze zullen gaan inhouden, is de voorwaarde voorgesteld dat expliciet in de ministeriële regeling zelf moet worden bepaald of voor de specifieke maatregelen de bevoegdheid om een bestuurlijke boete kan worden toegepast. Hiermee wordt alsnog aan de hand van de specifieke maatregelen expliciet afgewogen of de bestuurlijke boete een gerechtvaardigd instrument is.

Artikel 2.11: Onvoorziene maatregelen ter bestrijding gascrisis

De minister kan op grond van artikel 2.11 van het wetsvoorstel tijdelijke onvoorziene maatregelen treffen ter voorkoming ter bestrijding van een door de minister afgekondigd niveau van gascrisis als de omstandigheden op de gasmarkt het noodzakelijk maken dat deze maatregelen zonder uitstel getroffen worden. Net als bij de maatregelen ter uitvoering van tijdelijke EU-(nood)maatregelen ter borging gasleveringszekerheid is nog niet op voorhand duidelijk hoe deze maatregelen eruit zullen gaan zien. Daarom wordt voorgesteld hetzelfde handavingsinstrumentarium in te zetten met de voorwaarde dat expliciet in de ministeriële regeling zelf moet worden bepaald of voor de specifieke maatregelen de bevoegdheid om een bestuurlijke boete kan worden toegepast.

c. Hoogte van de boete

De hoogte van de boete is bepaald aan de hand van het ijkbrede kader: de Boetewijzer voor het bepalen van de maximale boete in wetgeving²⁶⁸. Bij het bepalen van de maximale hoogte van de bestuurlijke boete moet worden aangesloten bij de van toepassing zijnde strafrechtelijke boetecategorie. De verplichtingen ten aanzien waarvan is voorzien in een boete zien op de borging van de gasleveringszekerheid en het voorkomen van en bestrijden een gascrisis. Hiermee is een sterke verbondenheid met het staatsnoodrecht en de inzet van bevoegdheden bij buitengewone omstandigheden. De voorgestelde boetecategorie betreft een maximale boetecategorie. Op het niveau van de wetgeving is het boetemaximum vastgelegd: de hoogste boete die voor een bepaald type wetsovertredingen kan worden opgelegd. Hierbij is overwogen wat de ernstigste verschijningsvorm van een wettelijke overtreding is die in de werkelijkheid kan voorkomen.

Ook de persoon van de overtreder en de specifieke kenmerken van het beleidsterrein zijn beoordeeld. In eerste instantie zullen de maatregelen zich richten tot de niet-beschermde afnemers. Zoals uiteengezet zijn dat bedrijven en instellingen. In de verschillende stappen kan in de op te leggen maatregelen volgens de huidige afschakelstrategie onderscheid worden gemaakt tussen kleinere en grotere afnemers. Bij de grotere afnemers zal vooral de industrie vertegenwoordigd zijn. De groep is dus gevarieerd; van eenmanszaak tot grote multinationals. Een deel van deze bedrijven zal voor hun economische activiteiten afhankelijk zijn van gas omdat zij gas gebruikt in productieprocessen. Voor anderen zal de opgave van de maatregelen kleiner zijn, omdat zij enkel gas gebruiken voor ruimteverwarming. Bij de zwaardere maatregelen zal ook een opgave komen te liggen bij niet door solidariteit beschermde afnemers, waaronder beschermde afnemers. Hierbij zullen de motieven voor niet-naleving niet zozeer economisch van aard zijn. De aard van de persoon tot wie de boetebepaling is gericht, zullen in eerste instantie en vooral rechtspersonen zijn. De verordening gasleveringszekerheid is voor een groot deel gericht op het zeker stellen van de gaslevering aan beschermde afnemers en door solidariteit beschermde afnemers. De in te zetten maatregelen zullen zich daarom vooral richten tot de niet-beschermde afnemers, wat neerkomt op bedrijven en instellingen. De grootverbruikers nemen hier een belangrijke positie in. Grootverbruikers zijn veel maar niet uitsluitend in de industrie te vinden. Binnen de reeds ontwikkelde afschakelstrategie is de afschakelopdracht voor de grootverbruikers groot waarbij optimale naleving noodzakelijk zal zijn. Dit zijn grote bedrijven met grote financiële draagkracht. De voorgestelde boete dient daarmee een voldoende afschrikwekkende werking te hebben om optimale naleving te bewerkstelligen. De voorgestelde maatregelen zien niet enkel op grootverbruikers, maar ook op het mkb en micro-ondernemingen. Zoals benoemd, wordt uitgegaan van de maximale boetecategorie. Het is aan het handhavend bestuursorgaan om te bepalen of een lagere boete voor de concrete overtreding passender is.

Bij de afwegingen is ook gekeken naar of de overtreder profijt van de overtreding heeft in de zin van financieel of economisch gewin. De voorgestelde maatregelen zullen een zware last leggen op degenen die onder de verplichting vallen. Deze last zal bij bedrijven en instellingen vooral economisch van aard zijn. Het exact bepalen van de economische opbrengst als gevolg van de overtreding is uitvoeringstechnisch lastig. Het feit dat de overtreder bij niet naleving omstandigheden heeft gecreëerd waarmee hij concurrentievoordeel heeft behaald, is voldoende om aan te nemen dat de overtreder profijt zal hebben van zijn overtreding.

De ernst van de overtreding en het effect van de sanctie is hiervoor al aan de orde gekomen. Zoals ook besproken bij de afwegingen rondom de keuze van de handhavingsinstrumenten, kan in onderhavig dit wetsvoorstel sprake zijn van overtredingen waardoor een noodsituatie niet kan worden voorkomen, langer kan duren of kan verergeren. De bestuurlijke boete en handhaving via het strafrecht hebben tot doel (nieuwe) overtredingen te voorkomen. Binnen de groep normadressaten zijn er bedrijven waarvan de financiële draagkracht zo groot is dat alleen een hoge maximumboete effectief zijn. Ook het lik-op-stuk karakter moet ertoe bijdragen dat de overtreder spoedig zijn gedrag corrigeert.

Er is niet gekozen voor een wettelijke verankering van een verhoging van het boetemaximum in verband met recidive. De aard van de maatregelen lenen zich hier niet voor. Eventuele maatregelen met betrekking tot recidive kunnen in een beleidsregel worden uitgewerkt.

²⁶⁸ <https://www.kcbr.nl/sites/default/files/boetewijzer.pdf>.

Ten slotte zijn de bijzondere kenmerken van het beleidsterrein en het wettelijk stelsel in overweging genomen. De buitengewone omstandigheden die noodzaken tot toepassing van deze maatregelen vragen om snelle handhaving die het gedrag van de overtreder snel corrigeert. De hoogte van de boete zal daarnaast ook afschrikwekkend genoeg moeten zijn om overtredingen te voorkomen. In die zin kan er een parallel getrokken worden met de strafrechtelijke handhaving waarin is voorzien bij de handhaving van maatregelen die in buitengewone omstandigheden op grond van het staatsnoodrecht (o.a. Distributiewet) worden getroffen.

Voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving voorziet het wetsvoorstel in aansluiting op de WED. De verplichtingen zien vooral op de regulering van het gasverbruik wat als economisch delict kan worden aangemerkt en zullen worden geplaatst onder artikel 1, onder 1^o (artikel 5.3 van het wetsvoorstel: artikel 1, onder 1^o, van de Wet op de economische delicten). De toepasselijke strafrechtelijke boetecategorie op grond van de WED is een boete van de vierde categorie in geval van een overtreding en van de vijfde categorie in geval van een misdrijf. Ingevolge de laatste zin van artikel 6, eerste lid, van de WED is artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstig toepassing op de WED. Dat betekent dat de rechter een geldboete kan opleggen tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie indien de verdachte een rechtspersoon is. Indien dat betekent dat een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd, kan er indien die categorie geen passende bestraffing toelaat zelfs een geldboete worden opgelegd van ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak. Voor de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete bij een duaal stelsel (zowel handhaving via het strafrecht als een bestuurlijke boete) kan een boete worden gekozen die niet hoger ligt dan de maximum boetecategorie op grond van het strafrecht. Omdat wordt uitgegaan van de ernstigste verschijningsvorm van een wettelijke overtreding die in de werkelijkheid kan voorkomen, wordt uitgegaan van de maximale boetecategorie die is op te leggen voor rechtspersonen. Dit betreft een boete van de zesde categorie.

d. Organisatorische aspecten

Voor de handhaving zal in beginsel de ACM worden gemandateerd om namens de minister handhavend op te treden. De ACM is reeds de voorgestelde toezichthouder tenzij anders is bepaald. De ACM heeft de benodigde expertise om effectief bestuursrechtelijk te handhaven. Indien de specifieke maatregel vraagt om aan ander bestuursorgaan voor de handhaving, dan kan de minister ervoor kiezen ene ander bestuursorgaan mandateren voor de bestuursrechtelijke handhaving. Bij deze keuze kan naast de benodigde expertise ook benodigde capaciteit een rol spelen. Het mandaat zal worden gegeven in een apart mandaatbesluit.

Voor de opsporing van strafbare feiten is artikel 17 van de WED van toepassing. Het gaat met name om de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren. Dit zijn de officieren van justitie en de ambtenaren van politie. Ook de door de Minister van Veiligheid en Justitie in overeenstemming met de Minister van Defensie aangewezen militairen van de Koninklijke marechaussee zouden kunnen worden ingezet voor de opsporing indien dit noodzakelijk blijkt, alsmede de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten.

Op grond van artikel 17, eerste lid, onder 2^o, van de WED kan de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met de Minister van Klimaat en Energie voor specifieke verplichtingen ambtenaren aanwijzen die belast worden met de opsporing.

11.3.3 Energiewet

a. Handhaving in het kader van de Energiewet

Voor de handhaving van de bepalingen van de Energiewet beschikken de ACM en de minister ieder voor zich over verschillende instrumenten. Wat de ACM betreft moet in de eerste plaats worden gewezen op artikel 12j van de Instellingswet ACM, dat de bevoegdheid bevat voor de ACM om een bindende aanwijzing op te leggen in verband met de naleving van voorschriften waarvoor het toezicht op de naleving aan haar is opgedragen. Voor de minister is de bevoegdheid om een bindende aanwijzing te geven in artikel 5.20, tweede lid, van de Energiewet geregeld. Daarnaast kunnen de ACM en minister een bindende gedragslijn opleggen (artikel 5.20 van de Energiewet). Het verschil tussen een bindende gedragslijn en een bindende aanwijzing is dat bij een bindende

gedraglijn geen sprake hoeft te zijn van een vastgestelde overtreding en bij een bindende aanwijzing wel. Beide zijn een last tot het verrichten van bepaalde handelingen zoals bedoeld in artikel 5:2, tweede lid, van de Awb. Als derde beschikken zowel de ACM als de minister over de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen. Hiermee kan de naleving van voorschriften afgedwongen worden via het opleggen van een dwangsom. Tot slot kan een bestuurlijke boete worden opgelegd voor bepaalde in artikel 5.21 van de Energiewet genoemde artikelen.

b. Handhaving voor nieuwe verplichtingen in de Energiewet

Voor wat betreft de handhaving van verplichtingen van de artikelen in de Energiewet die met dit wetsvoorstel gewijzigd worden wordt in het belang van uniformiteit aangesloten bij de wijze van handhaving waarin de Energiewet thans reeds voorziet. Het betreft daarbij zowel de soort sanctie als, in het geval van bestuurlijke boete, de hoogte daarvan.

Het gaat daarbij om de volgende artikelen waarbij de Energiewet in de volgende sanctiemaatregelen voorziet:

Figuur 19 Handhaving in de Energiewet

Artikel (inhoud)	Bindende aanwijzing Artikel 5.18 Energiewet Artikel 12j Instellingswet ACM	Bindende gedraglijn Artikel 5.18, Energiewet	Last onder dwangsom Artikel 5.19 Energiewet	Bestuurlijke boete Artikel 5.21 Energiewet
2.6 (leveringsovereenkomst en leveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel)	X	X	X	eerste lid, onderdeel c, onder 1°
3.62 (verordening risicoparaatheid en leveringszekerheid gas)	X	X	X	eerste lid, onderdeel c, onder 2°
3.64 (pieklevering in uitzonderlijke omstandigheden)	X	X	X	eerste lid, onderdeel c, onder 2°
3.100 (onderhandelde toegang)	X	X	X	eerste lid, onderdeel c, onder 2°
3.103 (onafhankelijkheid beheerder gasopslag)	X	X	X	eerste lid, onderdeel c, onder 2°
3.104 (overeenkomstige toepassing beheerder gesloten systeem)	X	X	X	eerste lid, onderdelen b en d
3.122 (toepassen methoden of voorwaarden beheerders bijzondere systemen)	X	X	X	eerste lid, onderdeel c, onder 2°
3.123 (goedkeuren methoden of voorwaarden beheerders bijzondere systemen)	X	X	X	eerste lid, onderdeel a, onder 2°
4.8, eerste lid (aanleveren gegevens)	X	X	X	eerste lid, onderdeel c, onder 3°
4.9 eerste lid (gebruiken en verstrekken gegevens transmissie- of distributiesysteembeheerder)	X	X	X	eerste lid, onderdeel c, onder 3°
4.10, eerste lid (gebruiken en verstrekken gegevens beheerder gesloten systeem)	X	X	X	eerste lid, onderdeel c, onder 3°

Verplichting tot registratie van economische activiteiten door leveranciers, vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten en beheerders van gesloten systemen

In het wetsvoorstel is verder voorgesteld een verplichting voor energieleveranciers, beheerders van gesloten systemen en vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten tot registratie van het type onderneming dat de eindafnemer of aangeslotene is en de economische activiteiten die de eindafnemer of aangeslotene verricht op te nemen in de Energiewet (artikel 5.1, onderdelen C, D en L, van het wetsvoorstel: artikelen 2.6, zesde, zevende en achtste lid, 2.33a en 3.105a van de Energiewet). Voor wat betreft het handhavingsinstrumentarium wordt aangesloten bij het instrumentarium zoals dat in de Energiewet geldt ten aanzien van soortgelijke registratieverplichtingen, te weten de registratieplicht in artikel 2.6, vijfde lid, van de Energiewet. Dit betekent dat is voorzien in handhaving door ACM met behulp van een bindende gedragslijn, bindende aanwijzing, last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Het betreft een maximale bestuurlijke boete van de zesde boetecategorie of, indien dat meer is, ten hoogste 1% van de omzet van de overtreder (artikel 5.21, tweede lid, van de Energiewet).

Verplichting vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten tot aanleveren van gegevens aan registerbeheerder

Voorts dienen de verzamelde gegevens te worden aangeleverd bij de betreffende registerbeheerder. Voor energieleveranciers valt dit reeds onder artikel 4.8, eerste lid, van de Energiewet en beheerders van gesloten distributiesystemen zijn zelf registerbeheerders. Voor vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten is een nieuwe verplichting tot het aanleveren van verzamelde gegevens aan de betreffende registerbeheerder opgenomen (artikel 5.1, onderdeel O, van het wetsvoorstel: artikel 4.8, achtste lid (nieuw) van de Energiewet). Voor de bestuurlijke boete op de overtreding van deze verplichting is aangesloten bij de bestuurlijke boete die voor overtreding van alle in artikel 4.8 van de Energiewet opgenomen verplichtingen om verzamelde gegevens aan een registerbeheerder te leveren, waaronder de voornoemde verplichting voor leveranciers. Dit betekent dat is voorzien in handhaving door ACM met behulp van een bindende gedragslijn, bindende aanwijzing, last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Het betreft een maximale bestuurlijke boete van de zesde boetecategorie of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de overtreder (artikel 5.21, derde lid, van de Energiewet).

Levering in uitzonderlijke omstandigheden

In het wetsvoorstel is geëxpliciteerd dat leveranciers van beschermde afnemers verantwoordelijk zijn voor het treffen van voorzieningen om in uitzonderlijke omstandigheden de gaslevering aan hun beschermde afnemers te waarborgen (artikel 5.1, onderdeel D, van het wetsvoorstel: artikel 2.33b van de Energiewet). De verantwoordelijkheid voor de het treffen van voorzieningen voor de pieklevering in deze uitzonderlijke omstandigheden is belegd bij de transmissiesysteembeheerder (artikel 3.64 van de Energiewet). Voor overtreding van artikel 3.64 van de Energiewet, een verplichting die naar haar aard sterk vergelijkbaar is met de verplichting voor leveranciers van beschermde afnemers, is in de Energiewet bepaald dat deze door ACM wordt gehandhaafd met behulp van een bindende gedragslijn, bindende aanwijzing, last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Het betreft een maximale bestuurlijke boete van de zesde boetecategorie of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de overtreder (artikel 5.21, derde lid, van de Energiewet). Voor wat betreft de hoogte van de boete die kan worden opgelegd voor overtreding van de verplichting van leveranciers om voorzieningen te treffen in uitzonderlijke omstandigheden de gaslevering aan hun beschermde afnemers te waarborgen is aansluiting gezocht bij deze boetebepaling.

Vulverplichting

In het wetsvoorstel is voorzien in een bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur vulverplichtingen op te leggen aan gasbedrijven of eindafnemers van gas met een grote aansluiting. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels gesteld worden (artikel 5.1, onderdeel E: artikel 2.69, tweede, derde en vierde lid, van de Energiewet).

In het wetsvoorstel is op dit punt voorzien in toezicht en handhaving door de minister. De minister beschikt hiertoe over de volgende handhavingsbevoegdheden: een bindende gedragslijn, bindende aanwijzing, last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en een bestuurlijke boete.

In het wetsvoorstel is voor wat betreft de handhaving van een bij algemene maatregel van bestuur aan gasbedrijven of eindafnemers met een grote aansluiting op te leggen vulverplichting de mogelijkheid van het opleggen van een last onder bestuursdwang opgenomen (artikel 5.1, onderdeel R, van het wetsvoorstel: artikel 5.19a van de Energiewet). Indien een partij aan wie een vulverplichting wordt opgelegd niet voldoet aan deze verplichting is het, in het belang van het borgen van de gasleveringszekerheid, van belang dat de opslag uiterlijk op 1 november van het betreffende opslagjaar wel gevuld wordt. Indien nakoming van de verplichting niet tijdig kan worden gerealiseerd met behulp van de overige sancties waarin de Energiewet voorziet, kan het noodzakelijk zijn om een last onder bestuursdwang toe te passen. De minister maakt voor het uitvoeren van de last onder dwangsom gebruik van de op grond van artikel 82, derde lid, van de Mijnbouwwet aangewezen rechtspersoon omdat deze op grond van dat artikel reeds belast is met het uitvoeren van vulactiviteiten. Ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen de kosten van de uitvoering van de last onder bestuursdwang en de voorbereiding daarvan worden verhaald op de overtreder.

Ook wordt voor handhaving van deze verplichting voorzien in een bestuurlijke boete. Het betreft een maximale bestuurlijke boete van de zesde boetecategorie of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de overtreder (artikel 5.1, onderdeel S, van het wetsvoorstel: artikel 5.21, eerste lid, onderdeel c, onder 1° van de Energiewet).

Indien wordt besloten vulverplichtingen op te leggen aan gasbedrijven of aangeslotenen met een grote aansluiting dan is dit omdat dit noodzakelijk is in het belang van de borging van de gasleveringszekerheid en het vergroten van de weerbaarheid maken van het Nederlands gassysteem ter voorkoming van een gascrisis. De overtreding van deze verplichting heeft gevolgen voor het niveau van gasleveringszekerheid in Nederland en doet afbreuk aan de weerbaarheid van het Nederlands gassysteem. Een overtreding heeft daarmee in potentie gevolgen voor de Nederlandse economie en maatschappij als geheel.

De voorgestelde boetecategorie betreft een maximale boetecategorie. Op het niveau van de wetgeving gaat om de bepaling van het boetemaximum: de hoogste boete die voor een bepaald type wetsovertredingen moet kunnen worden opgelegd. Hierbij is overwogen wat de ernstigste verschijningsvorm van een wettelijke overtreding is die in de werkelijkheid kan voorkomen. Voor de bepaling van de maximale hoogte van de boete is ook gekeken naar de persoon van de overtreder en de specifieke kenmerken van het beleidsterrein. De boetebepaling is gericht aan gasbedrijven en aangeslotenen met een grote aansluiting. Dit zijn over het algemeen grote bedrijven met grote financiële draagkracht. De voorgestelde boete dient een voldoende afschrikwekkende werking te hebben om optimale naleving te bewerkstelligen. Zoals benoemd, wordt uitgegaan van de maximale boetecategorie. Het is aan het handhavend bestuursorgaan om te bepalen of een lagere boete voor de concrete overtreding gezien de aard van de onderneming in een concreet geval passender is.

Bij de afwegingen is ook bezien of de overtreder profijt van de overtreding heeft in de zin van financieel of economisch gewin. De voorgestelde maatregelen zullen een last leggen op de normadressaten. Deze last is vooral economisch van aard. Omdat op dit moment nog niet is bepaald of de verplichting wordt opgelegd, aan wie de verplichting precies wordt opgelegd en wat de omvang van de verplichting is, is het niet goed mogelijk om vooraf de economische opbrengst als gevolg van de overtreding te bepalen. Wel is duidelijk dat het niet naleven van de verplichting de overtreder een concurrentievoordeel oplevert ten opzichte van de andere ondernemingen aan wie deze verplichting wordt opgelegd. Dit is voldoende om aan te nemen dat de overtreder profijt zal hebben van zijn overtreding.

De bestuurlijke boete heeft tot doel (nieuwe) overtredingen te voorkomen. Binnen de groep normadressaten zijn er bedrijven waarvan de financiële draagkracht zo groot is dat alleen een hoge maximumboete effectief zijn. Ook het lik-op-stukkarakter moet ertoe bijdragen dat de overtreder spoedig zijn gedrag corrigeert. Er is niet gekozen voor een wettelijke verankering van een verhoging van het de maximumboetemaximum in verband met recidive. Eventuele maatregelen met betrekking tot recidive kunnen in een beleidsregel worden uitgewerkt. Ten slotte zijn de bijzondere kenmerken van het beleidsterrein en het wettelijk stelsel in overweging genomen. Het belang van leveringszekerheid en de beperkte duur van het vulseizoen voor gasopslagen (1 april tot 1 november), waarbij het voorts relevant is dat het injecteren van gas vanwege beperkte injectiecapaciteit in opslagen tijd kost, vragen om snelle handhaving die het gedrag van de

overtreder snel corrigeert. De hoogte van de boete zal daarnaast ook afschrikwekkend genoeg moeten zijn om overtredingen te voorkomen.

Gereguleerde toegang

De verplichting om gereguleerde toegang te bieden aan de rechtspersoon die op grond van artikel 82, derde en vierde lid, van de Mijnbouwwet is belast met het vullen van opslagen of het tijdelijk verminderen van de in een gasopslag aangehouden noodvoorraad (artikel 5.1, onderdeel I, van het wetsvoorstel: artikel 3.100a van de Energiewet) betreft een verplichting die naar haar aard een sterke gelijkenis vertoont met de verplichting om gereguleerde toegang te bieden tot LNG-terminals (artikel 3.94 van de Energiewet). Voor wat betreft sanctionering is dan ook aansluiting gezocht naar de wijze waarop de verplichting om gereguleerde toegang te bieden voor LNG-terminals is gesanctioneerd. Dit betekent dat is voorzien in handhaving door ACM met behulp van een bindende gedragslijn, bindende aanwijzing, last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Het betreft een maximale bestuurlijke boete van de zesde boetecategorie of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de overtreder (artikel 5.21, derde lid, van de Energiewet).

11.3.4 Mijnbouwwet

In de Mijnbouwwet is niet voorzien in bevoegdheden ten behoeve van handhaving van de bepalingen van hoofdstuk 5 van de Mijnbouwwet, waaronder afdeling 5.2 (Deelneming in opsporing en winning van koolwaterstoffen of aardwarmte en andere taken en activiteiten van de aangewezen vennootschap) waarin de artikelen zijn opgenomen die met onderhavig wetsvoorstel worden gewijzigd. De aangewezen vennootschap waar de bepalingen in deze afdeling betrekking op hebben, is een naamloze of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, waarvan alle aandelen middellijk of onmiddellijk aan de Staat behoren (artikel 82, eerste lid, aanhef, van de Mijnbouwwet). De Staat beschikt uit hoofde van dit 100% aandeelhouderschap reeds over voldoende bevoegdheden om de naleving van deze bepalingen door de vennootschap te borgen en waar nodig af te dwingen. Voor de bepalingen uit afdeling 5.2 van de Mijnbouwwet die met dit wetsvoorstel worden gewijzigd, is aangesloten bij dit arrangement.

11.4 Rechtsbescherming

11.4.1 Besluiten bij of krachtens de Wet bestrijden energieleveringscrisis

De beslissingen van de minister tot:

- 1) het aanwijzen van een rechtspersoon die belast is met het uitvoeren van de solidariteitsmaatregelen op grond van artikel 2.4 van dit wetsvoorstel;
- 2) de opdracht geven aan de rechtspersoon om gas aan te kopen ten behoeven van het leveren van solidariteit op grond van artikel 2.7, eerste lid, aanhef en onder a van dit wetsvoorstel;
- 3) te besluiten tot onteigening van gas ten behoeve van het leveren van solidariteit op grond van artikel 2.7, eerste lid, aanhef en onder b van dit wetsvoorstel;
- 4) het vaststellen van de te betalen heffing op grond van artikel 3.9 van dit wetsvoorstel per netgebruiker; en
- 5) de besluiten op grond van artikelen 4.7 en 4.8 van dit wetsvoorstel tot handhaving van deze wet

zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Ook beslissingen van de minister ter uitvoering van maatregelen als bedoeld in de artikelen 2.6, eerste lid, 2.10, eerste lid en 2.11, eerste lid, van dit wetsvoorstel kunnen, afhankelijk van de aard en strekking van de betreffende beslissingen, besluiten zijn in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan beslissingen van de minister waarmee het groepen afnemers verboden wordt om gas te onttrekken aan een transmissie- of distributiesysteem voor gas (verplicht administratief afschakelen).

Dit betekent dat de formele en materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur die zijn opgenomen in de Awb van toepassing zijn op de totstandkoming en inhoud van de besluiten (hoofdstuk 2 en 3 en titel 4.1 van de Awb) en de bepalingen van hoofdstuk 6, 7 en 8 van toepassing zijn op het bezwaar en beroep bij de bestuursrechter dat door de aanvrager kan worden ingesteld tegen de besluiten van de minister. Voorts zijn op toezicht en handhaving van de naleving van deze wet de bepalingen van hoofdstuk 5 van de Awb van toepassing.

Op grond van artikel 7:1, eerste lid, van de Awb moet tegen een besluit in de zin van de Awb in beginsel eerst bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft. Bezwaar biedt belanghebbenden een laagdrempelige vorm van rechtsbescherming en stelt een bestuursorgaan in staat een besluit integraal te heroverwegen en eventuele fouten te herstellen. Dit uitgangspunt is ook van toepassing op de besluiten op grond van dit wetsvoorstel. Er wordt in het wetsvoorstel evenwel een uitzondering gemaakt voor besluiten op grond van artikel 2.6 (maatregelen uit het noodplan ter bestrijding van een noodsituatie), 2.7, eerste lid, onderdeel b (onteigening ten behoeve van het leveren van solidariteit), 2.10, eerste lid (maatregelen ter uitvoering van onvoorzien tijdelijke EU maatregelen) en artikel 2.11 (onvoorzien tijdelijke maatregelen ter bestrijding van een door de minister afgekondigd niveau van gascrisis) van het wetsvoorstel (artikel 5.4, onderdeel A van het wetsvoorstel). Dit omdat het gelet de effectiviteit van de genomen maatregelen en het belang van gasleveringszekerheid van groot belang is dat de rechtmatigheid van besluiten zo spoedig mogelijk worden beoordeeld.

Voor de rechtsbescherming geldt dat voor besluiten op grond van deze wet in principe, na bezwaar, voor beroep open staan in eerste en enige aanleg is opengesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: Cbb) (artikel 5.4 van dit wetsvoorstel, waarmee artikel 4 van Bijlage II bij de Awb wordt gewijzigd). Hiertoe is, in lijn met de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Aanwijzing 5.50) besloten omdat dit wetsvoorstel noopt tot het regelen van onder meer het gasverbruik van bedrijven, het daarmee de uitoefening van bedrijven treft en aldus een regeling van sociaaleconomische aard is. Voorts kunnen deze regelingen erg ingrijpend van aard zijn. Concentratie van rechtsmacht door beroep in eerste en enige aanleg, bevordert daarmee de snelheid waarmee duidelijkheid wordt verkregen in de rechtmatigheid van het handelen van de overheid.

Voor besluiten op grond van de artikelen 2.6, 2.7, eerste lid, onderdeel b, 2.10, eerste lid, en 2.11, eerste lid, is voorts gekozen voor een snelle gerechtelijke procedure, met toepassing van de in afdeling 8.2.3 van de Awb opgenomen regels voor versnelde behandeling (artikel 4.2, eerste lid, van het wetsvoorstel). Dit omdat het gelet op het ingrijpende karakter van de maatregelen waartoe de minister op grond van deze artikelen kan nemen, van groot belang is dat over die maatregelen met spoed het oordeel van de rechter kan worden uitgelokt. Voorkomen moet worden dat de vraag of de minister terecht heeft besloten om in te grijpen, te lang boven de markt zou blijven hangen. Een lange gerechtelijke procedure zou ernstig afbreuk kunnen doen aan de effectiviteit van de genomen maatregelen en het belang van gasleveringszekerheid.

Bij besluiten die genomen worden ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet (artikel 4.7 en 4.8 van dit wetsvoorstel) geldt dat, eveneens in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzing 5.50), beroep in twee instanties opengesteld. Voor deze besluiten is in dit wetsvoorstel beroep open gesteld bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb (artikel 5.4 van dit wetsvoorstel, waarmee de artikelen 7 en 11 van Bijlage II bij de Awb wordt gewijzigd).

11.4.2 Rechtsbescherming en schadeloosstelling bij onteigening ten behoeve van solidariteit

In dit wetsvoorstel is, evenals in de Wet op het Financieel Toezicht (artikelen 6.6 en 6.10) en de Omgevingswet (artikel 11.14), is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het publiekrechtelijke spoor waarin een onteigeningsbeschikking tot stand komt en anderzijds het civielrechtelijke spoor waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld. De aspecten van onteigening die te maken hebben met de publiekrechtelijke bevoegdheid (algemeen belang, noodzaak en urgentie) vormen het onderwerp van de onteigeningsprocedure. In deze bestuursrechtelijke procedure wordt de onteigeningsbeschikking gegeven én getoetst, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de procedures die in het energierecht gangbaar zijn (zie voorgaande paragraaf). De aspecten die te maken hebben met de vergoeding van de schade die het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening (schadeloosstelling en bijkomend aanbod) vormen het onderwerp van de schadeloosstellingsprocedure. Hiermee wordt tevens voorkomen dat de behoefte aan een snelle rechterlijke toetsing van het onteigeningsbesluit in de weg zou staan aan een zorgvuldige bepaling van de hoogte van de schadeloosstelling, terwijl op haar beurt de schadeloosstellingsprocedure de toetsing van het onteigeningsbesluit niet vertraagt.

De vaststelling van de schadeloosstelling is in artikel 3.4, eerste lid, van het wetsvoorstel opgedragen aan de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam. Hiermee is gewaarborgd

dat de schadeloosstelling in alle gevallen door de rechter wordt getoetst. Er is, eveneens lijn met de Wet op het Financieel Toezicht (artikelen 6.6 en 6.10) en de Omgevingswet (artikel 11.14), niet voor gekozen om de schadeloosstelling door de minister te laten vaststellen en het aan de individuele onteigenden over te laten om de schadeloosstelling al dan niet ter toetsing aan de rechter voor te leggen. Hiermee wordt voorkomen dat alleen onteigenden die de gang naar de rechter hadden gemaakt, aanspraak kunnen maken op een eventueel door de rechter vast te stellen hogere schadeloosstelling. In het belang van het bevorderen van de snelheid waarmee duidelijkheid wordt verkregen over de hoogte van schadeloosstelling is in dit wetsvoorstel gekozen voor concentratie van rechtsmacht bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam. De keuze voor de Ondernemingskamer is, evenals bij schadeloosstelling in het kader van de Wet op het Financieel Toezicht, ingegeven door de expertise die de Ondernemingskamer heeft in procedures waarin waarderingsaspecten spelen (te denken valt onder meer aan uitkoop en openbaar bod), terwijl zij ook beschikt over waarderingsdeskundigen onder haar raden.

11.4.3 Besluiten bij of krachtens de Energiewet en de Mijnbouwwet

De beslissingen op grond van de Energiewet van de ACM omtrent de goedkeuring van de methoden en voorwaarden die een opslagsysteembeheerder hanteert jegens de vulagent (artikel 5.1, onderdeel N, van het wetsvoorstel: artikel 3.123, derde lid, van de Energiewet), de heffing die de minister kan opleggen aan een netgebruiker ter financiering van de kosten van de noodvoorraad die door de vulagent wordt aangelegd en aangehouden (artikel 5.1, onderdeel E van het wetsvoorstel: artikel 2.70 van de Energiewet) en van de ACM of de minister in het kader van bestuursrechtelijke toezicht en handhaving zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

Dit geldt eveneens voor de beslissingen van de minister op grond van de Mijnbouwwet omtrent:

- het aanwijzen van een partij die wordt belast met het in opdracht van de minister vullen van gasopslagen (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, van de Mijnbouwwet),
- het vaststellen van een het niveau voor het vullen van gasopslagen door een aangewezen partij indien marktpartijen dit onvoldoende doen (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet);
- het vaststellen van een het niveau voor het vullen van gasopslagen door een aangewezen partij ten behoeve van het aanhouden van een noodvoorraad (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdeel c, onder 3^o, van de Mijnbouwwet);
- het tijdelijk verminderen van noodvoorraad ter bestrijding van een noodsituatie door een aangewezen partij (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel: artikel 82, derde lid, onderdelen c, onder 3^o, en d, van de Mijnbouwwet); en
- het verlenen van toestemming aan EBN om met een belang van ten hoogste 85% deel te nemen in opsporingswerkzaamheden op het continentaal plat (artikel 5.2, onderdeel E, van het wetsvoorstel: artikel 88, tweede lid, van de Mijnbouwwet).

Dit betekent dat de formele en materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur die zijn opgenomen in de Awb van toepassing zijn op de totstandkoming en inhoud van de besluiten (hoofdstuk 2 en 3 en titel 1 van de Awb) en de bepalingen van hoofdstuk 6, 7 en 8 van toepassing zijn op het bezwaar en beroep bij de bestuursrechter dat door de aanvrager kan worden ingesteld tegen de besluiten van de minister. Voorts zijn op toezicht en handhaving van de naleving van de toevoegingen van de Energiewet en de Mijnbouwwet middels dit wetsvoorstel de bepalingen van hoofdstuk 5 van de Awb van toepassing.

Voor de rechtsbescherming geldt dat beroep tegen een besluit van de ACM tot goedkeuring van de methoden en voorwaarden die een opslagsysteembeheerder hanteert jegens de vulagent in eerste en enige aanleg open staat bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Hiertoe is, in lijn met de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Aanwijzing 5.50) besloten omdat dergelijke besluiten nopen tot het regelen van de economische verplichtingen en voorwaarden tot toegang van de gasopslag, en daarmee vooral sociaaleconomisch van aard zijn. Voorts staat in beginsel voor besluiten genomen op grond van de Energiewet beroep in eerste en enige aanleg open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het voor deze besluiten in eerste en enige aanleg beroep openstellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven is dan ook in lijn met de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Aanwijzing 5.51), hetgeen stelt dat bij één wet zoveel mogelijk één rechtsgang wordt gekozen. Dit is anders voor besluiten die voortvloeien uit handhaving van het gestelde bij of

krachtens de Energiewet. Hiervoor is in bijlage II, artikelen 7 en 11 van de Awb, in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzing 5.50), beroep in twee instanties opengesteld. Voor deze besluiten is beroep open gesteld bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College.

Voor besluiten op grond van de Mijnbouwwet staat voor beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit sluit aan bij het beroep en hoger beroep voor andere besluiten omtrent deelnemingen van EBN op grond van afdeling 5.2 de Mijnbouwwet. Hiervoor is geen bijzondere bestuursrechter is aangewezen.

12. Gevolgen van het voorstel

12.1 Gevolgen voor burgers

De rol van gas in de energiemix is ondanks de inzet op verduurzaming van het energiesysteem, nog altijd zeer groot. Het meeste gas wordt verbruikt door energiebedrijven ten behoeve van elektriciteitsopwekking, door de industrie en voor de dagelijkse levensbehoefte van huishoudens, zoals koken en ruimteverwarming. De niet-beschikbaarheid van gas heeft dan ook grote gevolgen zoals directe en indirecte prijsstijgingen, productieverlies en banenverlies. Dat maakt het mitigeren van het risico op fysieke gastekorten en het mitigeren van de impact van een gastekort op de samenleving zeer belangrijk.

Het doel van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis is het creëren van een weerbaar gassysteem om zo te voorkomen dat een verstoring van de gasleveringssituatie leidt tot een gascrisis en om te zorgen dat wanneer een gascrisis zich toch voltrekt, de overheid over voldoende grondslagen beschikt om op efficiënte en slagvaardige wijze een crisissituatie te bestrijden. Daarmee is het borgen van de leveringszekerheid van belang voor de gehele samenleving, dus zowel voor burgers als voor bedrijven en (overheids-)instellingen.

Burgers worden met onderhavige wetgeving beter beschermd tegen (de impact van) gastekorten. Maar nieuw beleid en nieuwe regelgeving kunnen ook andere gevolgen met zich meebrengen voor burgers. Deze moeten bij het wetsvoorstel beschreven worden. Bij het inventariseren van deze gevolgen zijn de volgende onderdelen belangrijk:

- Doenvermogen
- Effecten op gendergelijkheid
- Regeldruk (regeldrukkosten en ervaren regeldruk)

12.1.1 Doenvermogen

Bij voorgenomen beleid en regelgeving moet bepaald worden of de regelgeving 'doenlijk' is voor burgers. Daarvoor moet beleid, wet- en regelgeving niet alleen begrepen worden maar er moet ook naar gehandeld kunnen worden. De kernvraag bij een toets naar doenvermogen luidt: wordt bij de regeling uitgegaan van een realistische inschatting van de mentale belastbaarheid van burgers en zijn er passende maatregelen getroffen (zoals beperken van keuzeaanbod en complexiteit) zodat burgers de regeling eenvoudig kunnen toepassen?

Het wetsvoorstel biedt de overheid bevoegdheden om een gascrisis te voorkomen en te bestrijden. Daarmee richt het wetsvoorstel zich primair op het kunnen handelen door de overheid ten gunste van (door solidariteit) beschermde afnemers, en niet op het handelen van burgers. De maatregelen die op grond van deze wet getroffen kunnen worden, verplichten burgers niet dat zij actie ondernemen om een energiecrisis het hoofd te bieden. Indien een verzoek vanuit de overheid wordt gedaan om de energievraag te verminderen gebeurt dat op basis van vrijwilligheid. Hier is geen grondslag voor nodig.

Burgers zijn actief op de retailmarkt van gas, waarmee wordt bedoeld de verkoop van gas door energieleveranciers aan eindverbruikers zoals huishoudens. Aan leveranciers wordt in dit wetsvoorstel de verplichting opgelegd om voldoende om voorzieningen te treffen om te voorzien in de gasleveringsnorm. Dit heeft gevolgen voor burgers, namelijk een goede uitgangspositie voor stabiele afname van gas, maar dit levert geen last (administratief, mentaal of anderszins) op voor burgers.

Burgers zijn door solidariteit beschermde afnemers. Maatregelen gericht op verminderd gasverbruik van door solidariteit beschermde afnemers worden pas overwogen wanneer alle

voorgaande maatregelen (markt- en niet-marktgebaseerde maatregelen) onvoldoende effect op de gaslevering hebben gesorteerd en de noodsituatie nog steeds voortduurt.

Enkele maatregelen die op grond van het wetsvoorstel genomen kunnen worden, hebben wel gevolgen voor eindafnemers, zoals huishoudens (burgers). Dit is ten eerste het geval bij het invoeren van onderlinge solidariteit tussen lidstaten. Op het moment dat door Nederland een beroep wordt gedaan op het solidariteitsmechanisme, is het verboden voor niet door solidariteit beschermde afnemers om (meer dan het toegestane individuele waakvlamniveau) gas af te nemen. De verzoekende lidstaat maakt kosten voor het geleverd krijgen van solidariteitsgas, omdat er een verplichting is om de verlenende lidstaat compensatie te betalen. Dit kan (deels) door leveranciers worden doorberekend aan afnemers. Immers betalen de door solidariteit beschermde afnemers (volgens de contractuele voorwaarden met hun leveranciers) geld aan hun leveranciers voor het geleverd krijgen van gas, inclusief het solidariteitsgas. De minister krijgt middels dit wetsvoorstel (artikel 2.8, tweede en vierde lid, van dit wetsvoorstel) de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een nadere afweging over de verdeling van deze kosten te maken tussen de Staat en de leveranciers van de door solidariteit beschermde afnemers. Deze gevolgen voor burgers leveren mogelijk louter een financiële last op, die tezamen met de spanning en onzekerheid rond het voltrekken van een energiecrisis, mogelijk ook een flinke mentale last oplevert. Omdat van burgers geen verplichtende actie verwacht wordt is op dit punt geen mitigerende maatregel voorzien.

Ten tweede maakt dit wetsvoorstel mogelijk dat bij ministeriële regeling maatregelen getroffen kunnen worden die strekken tot administratief afschakelen van door solidariteit beschermde eindafnemers van gas en het technisch afsluiten van een deel van het hoofd- of regionaal gasnet. Dit zijn maatregelen die worden ingezet tijdens een fysiek gastekort en daarmee beogen de ernstige(re) gevolgen van een gascrisis te beperken. De gevolgen voor de gehele samenleving, inclusief burgers, zijn in deze situaties groot. Er zal sprake zijn van zowel mentale, financiële als praktische lasten van het niet langer kunnen afnemen van gas. De maatregelen waar burgers mee te maken krijgen zijn een laatste redmiddel om het gasnet functionerend te houden, zodat zoveel mogelijk (door solidariteit) beschermde afnemers beleverd kunnen blijven worden en de mentale last zoveel mogelijk beperkt blijft.

Een (dreigende) energiecrisis kan negatieve gevolgen voor burgers, zoals hoge energieprijzen. De maatregelen die op grond van onderhavige wet kunnen worden getroffen hebben niet tot doel om prijsschokken te dempen. Hier zijn eventueel andere overheidsmaatregelen voor beschikbaar waarvoor een eigen afweging moet worden gemaakt (zie ook paragraaf 1.3 van deze toelichting).

12.1.2 Effecten op gendergelijkheid

Het wetsvoorstel heeft, voor zover is te overzien, geen effecten op de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. De positie van burgers is niet aan de orde. Dat betekent dus ook dat onderhavig wetsvoorstel niet bijdraagt aan het verminderen van bestaande ongelijkheid tussen mannen en vrouwen.

12.1.3 Regeldruk voor burgers

Onder regeldrukeffecten voor burgers worden verstaan de investeringen en inspanningen die burgers moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de Rijksoverheid te houden. Het begrip omvat regeldrukkosten en ervaren regeldruk.

Het wetsvoorstel richt zich op het kunnen handelen door de overheid onder meer ten gunste van burgers. Het wetsvoorstel richt zich niet op het (verplicht) handelen van burgers. Burgers maken dan ook geen eenmalige of structurele kosten voordat zij kunnen voldoen aan onderhavige regelgeving. Er is geen sprake van kosten als gevolg van vereiste aanpassingen aan processen, systemen of anderszins, er is ook geen sprake van een noodzaak voor burgers om (extern) advies in te winnen of extra tijdsinvesteringen te doen.

De ervaren regeldruk heeft te maken met de werkbaarheid van de wetgeving in de praktijk. Hoewel burgers geen verplichtingen krijgen op grond van deze wet, en juist deze groep wordt beschermd met de maatregelen op grond van deze wet, kan er wel regeldruk ervaren worden omdat de maatschappelijke en economische gevolgen van het uitvoeren van maatregelen op grond van deze wet aanzienlijk kunnen zijn. Denk daarbij aan een grotere economische onzekerheid bij verlies aan productiviteit als bepaalde categorieën afnemers hun gasverbruik moeten reduceren ten

gunste van (door solidariteit) beschermde afnemers. De manier waarop noodmaatregelen worden uitgevoerd, en de beleidsmatige keuzes over wie wanneer geraakt wordt door de noodmaatregelen moeten ten eerste voldoende duidelijk worden voor de bedrijven, organisaties en instellingen die het raakt, maar in tweede instantie moet dat ook voldoende duidelijk worden voor burgers teneinde het draagvlak voor de maatregelen niet te ondergraven. Daarbij gaat het om de proportionaliteit en het ervaren nut van de wetgeving. In het wetsvoorstel is een algemene bepaling opgenomen waarin de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit als voorwaarden zijn gesteld aan de uitoefening van de bevoegdheden van de overheid (artikel 2.5 van het wetsvoorstel).

12.2 Gevolgen voor bedrijven

12.2.1 Bedrijfseffectentoets

Aanwijzing 7.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving vereist het in kaart brengen van de lasten voor bedrijven, inclusief de regeldruk. In deze paragraaf worden de effecten van het wetsvoorstel, inclusief de regeldruk, voor bedrijven nader beschouwd. 'Bedrijven' omvat een brede categorie: van aardgasbedrijven die een rol spelen in de productie, transport en levering van gas tot de afnemers van het gas. Dit wetsvoorstel heeft impact op al deze marktpartijen, maar op verschillende wijze.

Ten eerste raakt dit wetsvoorstel bedrijven actief in de productie van gas via de aanpassing van de Mijnbouwwet waardoor EBN een groter aandeel in exploratieprojecten van gaswinning kan nemen. Dit maakt het voor dergelijke bedrijven makkelijker om te exploreren.

Ten tweede, heeft dit wetsvoorstel mogelijk gevolgen voor bedrijven actief in het transport of de opslag van gas als er op basis van de bevoegdheden in dit wetsvoorstel een verplichting tot het opslaan van gas wordt opgelegd.

Ten derde heeft het wetsvoorstel beperkte gevolgen voor gasleveranciers aan kleinverbruikers:

- Met dit wetsvoorstel wordt in de Energiewet vastgelegd dat deze leveranciers de verplichting hebben om voorzieningen te treffen om te voorzien in de gasleveringsnorm. Hiermee wordt een bestaande verantwoordelijkheid expliciet in de wet vastgelegd.
- Op grond van artikel 2.6, vijfde lid, van de Energiewet zijn leveranciers momenteel al verantwoordelijk om bij het sluiten van de overeenkomst te registreren of hun afnemers huishoudelijke afnemers of micro-ondernemingen zijn. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat een leverancier ook moeten registreren wat het type economische activiteit(en) is dat afnemers niet zijnde huishoudelijke afnemers verrichten en of zij kleine of middelgrote ondernemingen zijn. Hiermee moet het mogelijk worden verschillende soorten afnemers te identificeren. Op grond van artikel 2.4, tweede lid,, van de Energiewet, dat met dit wetsvoorstel wordt toegevoegd, wordt een algemene maatregel van bestuur opgesteld waarin of op grond waarvan (bij ministeriële regeling) duidelijk wordt gemaakt welke subgroepen worden aangemerkt als (door solidariteit) beschermde afnemers en welke economische activiteiten vallen onder als (door solidariteit) beschermd aangemerkte essentiële sociale diensten . Hiermee worden de lasten van de leverancier zoveel mogelijk beperkt.

Ten vierde raakt dit wetsvoorstel zakelijke afnemers van gas. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de weerbaarheid van het Nederlandse gassysteem te vergroten om de gasleveringszekerheid beter te waarborgen en te voorkomen dat Nederland in een (dreigende) gascrisis situatie terechtkomt. Wat betreft dit doel: door enkele van de maatregelen in dit wetsvoorstel (vb. de vulmaatregelen) zijn afnemers, waaronder het bedrijfsleven, beter beschermd tegen volatiliteit en mogelijke tekorten op de wereldmarkt. Deze maatregelen kunnen echter ook tot hogere kosten voor afnemers leiden in normale omstandigheden. Zo worden de kosten voor tijdelijke (nood)vulmaatregelen gedekt met een heffing voor gebruikers van het gastransportnet. Deze leggen deze extra kosten mogelijk door op hun klanten.

De inzet van het overheidsbeleid is er op gericht om een gastekort te voorkomen. Desondanks is het belangrijk om zo goed als mogelijk voorbereid te zijn, mocht onverhoopt een gastekort dreigen of ontstaan. Met dit wetsvoorstel worden de nodige bevoegdheden wettelijk gecreëerd om efficiënt

en slagvaardig te kunnen opereren gedurende een crisis. Dit geeft alle afnemers van gas, inclusief de zakelijke afnemers, meer duidelijk over wat ze kunnen verwachten in een dergelijke situatie. Met dit wetsvoorstel wordt de indeling van afnemers in categorieën (beschermd, niet-beschermd, door solidariteit beschermd) aangepast om deze in lijn te brengen met de gasleveringszekerheidsverordening. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de indeling en systematiek zoals gecommuniceerd de afschakelstrategie²⁶⁹. Echter, voor sectoren die eerder wel als beschermd waren aangemerkt en op basis van dit wetsvoorstel niet meer, kan dit grote gevolgen hebben mocht onverhoopt een noodsituatie ontstaan.

Tot slot, met deze wet wordt de registratieverplichting uitgebreid. Hoewel deze verplichting rust op gasleveranciers, beheerders van gesloten systemen en vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten, kan deze verplichting ook leiden tot een kleine administratieve last bij zakelijk afnemers, omdat zij bijvoorbeeld nieuwe informatie bij hun leverancier moeten aanleveren. Hier wordt verder op in gegaan bij de regeldruktoets.

12.2.2 Regeldruktoets

Ingevolge aanwijzing 7.5a van de Regeldruktoets wordt in de toelichting de gevolgen van de regeling voor de regeldruk uiteengezet en gekwantificeerd. De Regeldruktoets is opgesteld op basis van de versie van het wetsvoorstel die gereed is voor internetconsultatie. Mogelijke latere wijzigingen na de internetconsultatie, na advies van het Adviescollege toetsing regeldruk, na advies van de Raad van State, na behandeling in de Staten-Generaal en bij het opstellen van lagere regelgeving kan de berekening hiervan doen wijzigen.

Registratie afnemersgroepen

Zoals onder paragraaf 2.3.1 en 3.1 is toegelicht, verplicht de verordening gasleveringszekerheid tot het maken van een onderscheid tussen beschermde, door solidariteit beschermde en niet-beschermde afnemers en gasgestookte elektriciteitscentrales. Dit is nodig voor het periodiek uitvoeren van een risicoanalyse, het periodiek opstellen van een preventief actieplan, het periodiek opstellen van het noodplan (BH-G), het bepalen van de omvang en reikwijdte van de gasleveringsnorm, het uitvoeren van het noodplan en het leveren en ontvangen van gas uit hoofde van het solidariteitsmechanisme. Het juist kunnen identificeren van de verschillende afnemers, inclusief hun gasverbruik, is dus direct essentieel voor het correct, volledig en effectief uitvoeren van de verordening gasleveringszekerheid, niet alleen voor de overheid, maar ook voor marktpartijen.

Daarom regelt dit wetsvoorstel dat een leverancier bij het sluiten van de overeenkomst moet registreren of deze gesloten is met een eindafnemer van gas die (1) een huishoudelijke afnemer is, een micro-onderneming, een kleine onderneming of een grote onderneming is of (2) de afnemer is aangemerkt als cruciale gasgestookte energiecentrale en (3) welke type economische activiteit een eindafnemer van gas, niet zijnde een huishoudelijke afnemer, verricht (artikel 5.1, onderdeel C van het wetsvoorstel: artikel 2.6, zesde en zevende lid (nieuw), van de Energiewet). Deze registratieplicht geldt ook voor een vertegenwoordiger van een multisite-overeenkomst (artikel 5.1, onderdeel D van het wetsvoorstel: artikel 2.33a van de Energiewet) en beheerders van een gesloten systeem voor gas (artikel 5.1, onderdeel L van het wetsvoorstel: artikel 3.105a van de Energiewet).

Bij ministeriële regeling wordt vervolgens geregeld dat de leverancier of vertegenwoordiger deze gegevens moet overhandigen aan de registerbeheerder. De registerbeheerder kan de relevante transmissiesysteembeheerder, distributiesysteembeheerder of beheerder van een gesloten systeem zijn.

Op grond van artikel 2.6, vijfde lid van de Energiewet bestaat al een verplichting voor een leverancier om bij het sluiten van een overeenkomst te registreren of deze gesloten is met een huishoudelijke eindafnemer of een micro-afnemer. Op deze verplichting sluit het wetsvoorstel aan. Hiermee worden eventuele lasten en regeldruk beperkt. Dit betekent ook dat er geen nieuwe lasten

²⁶⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 418.

bijkomen voor huishoudelijke afnemers met dit wetsvoorstel. Dit geldt wel voor micro-ondernemingen omdat zij de economische activiteit waarvoor zij hun gas verbruiken nog moeten registreren.

Op dit moment is het een en ander nog onvoldoende duidelijk, bijvoorbeeld welk systeem zal worden gebruikt voor het identificeren van de economische activiteiten van afnemers van gas. Dit zal nader in lagere regelgeving worden uitgewerkt, waardoor er meer duidelijkheid bestaat over de regeldruk. Desalniettemin kan er nu al een inschatting worden gemaakt van de regeldruk, omdat op hoofdlijnen de regeldruk al te berekenen valt. Zo is de inschatting dat dit voor alle afnemers, leveranciers en registerbeheerders in totaal zal leiden tot een regeldruk van € 5.044.040,-. Hiermee is nog niet meegenomen, wanneer bedrijven bijvoorbeeld de registratie moeten herzien omdat zij van bedrijfsactiviteiten wisselen. Wel is meegenomen dat afnemers kennis nemen van het wetsvoorstel en zichzelf moeten classificeren (bijv. welke economische activiteit zij verrichten). Er wordt – op basis van de bedrijfseffectentoets bij het Energiebesluit – ervan uit gegaan dat de kosten voor de leveranciers vooral in de ICT-sfeer liggen. Tevens moeten de leveranciers de leveringscontracten aanpassen zodat afnemers kunnen registreren voor welke activiteit ze gas verbruiken. Bij registerbeheerders wordt ook verwacht dat de kosten vooral in de ICT-sfeer liggen. Bij lagere wet- en regelgeving wordt dit bedrag verder gespecificeerd.

Heffingen

Voorts zal het wetsvoorstel twee heffingen introduceren die worden geheven bovenop en niet in de tarieven voor het gastransport. De eerste heffing wordt geïntroduceerd om de kosten te dekken voor de tijdelijke vulmaatregelen voor de jaren vanaf 2022 tot nieuwe vulmaatregelen met dit wetsvoorstel zijn geïntroduceerd, zie paragraaf 8. Deze heffing is tijdelijk van aard en levert momenteel geen kosten op voor netgebruikers. De tweede heffing wordt geïntroduceerd ter financiering van de kosten van het aanleggen en aanhouden van een noodvoorraad, zie paragraaf 6.3.1. Deze is structureel van aard en conform de wens uit het Hoofdlijnenakkoord om reserves aan te houden.

Voor beide heffingen wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de gegevens die GTS al heeft over haar klanten en het gebruik van het gastransportnet. Voorts wordt de heffing door GTS geïnd, waardoor de netgebruikers ook bij hetzelfde loket kunnen betalen als waar zij betalen voor de transportkosten. Hiermee worden de lasten voor de netgebruikers beperkt en zal deze zich enkel beperken tot het controleren van deze gegevens en het doen van betalingen. Uit de berekeningen volgt een schatting van de regeldruk van ongeveer € 1.880,- per jaar voor alle netgebruikers.

Gasleveringsnorm

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de gasleveringsnorm wordt met toevoeging van artikel 2.33b in de Energiewet geëxpliciteerd met dit wetsvoorstel. Zo wordt de al bestaande verplichting van leveranciers om in de basislevering van hun klantengroep te moeten voorzien geëxpliciteerd, wordt de klantengroep waarvoor leveranciers moeten voorzien in de basislevering gewijzigd van kleinverbruikers naar beschermde afnemers en het voornemen is bij lagere wet- en regelgeving de basislevering uit te breiden tot -11 graden Celsius. Dit wordt in het wetsvoorstel opgenomen om te voldoen aan artikel 6 van de verordening gasleveringszekerheid. De wijzigingen van de gasleveringsnorm brengen eenmalige regeldrukkosten met zich mee die worden geschat op € 2.117,- voor de betreffende leveranciers. Voor het berekenen ervan is men ervan uitgegaan dat het in eerste instantie aan leveranciers van beschermde afnemers zelf is om te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor betrouwbare levering. De invulling kan per leverancier verschillen en dit geldt ook voor de regeldrukkosten. Desalniettemin wordt bij de berekening ervan uitgegaan dat er tijd gebezigd is aan het kennisnemen van de verplichting, het verkrijgen van gegevens van afnemers – namelijk welke afnemer in hun klantenbestand beschermd is – het uitvoeren van berekeningen daarover en vervolgens het verwerken van deze gegevens. Voor het aantal leveranciers is uitgegaan van de vergunning houdende leveranciers van gas zoals gemeld op de website van de ACM.

Bevoegdheid tot het opleggen van verplichtende maatregelen ter bestrijden van een noodsituatie

Deze maatregelen worden bij ministeriële regeling genomen indien dit noodzakelijk is ter bestrijding van een noodsituatie. De regeldruk zal dan ook op dit niveau nader bekeken worden. Immers is weging van de regeldruk ook afhankelijk van de gasleveringszekerheidssituatie waarin Nederland zich op dat moment in bevindt en hoe daar de regering het beste op kan ingrijpen.

Bevoegdheid tot het leveren en ontvangen van solidariteit

Voor het leveren van solidariteit wordt de regeldruk ook berekend op het moment dat de maatregelen genomen moeten worden. Ook bij het leveren van solidariteit is het afhankelijk van hoeveel er geleverd kan worden, waar dit uit geleverd kan worden (bijv. aankoop op TTF of uit een gasopslag) en of dit niet ten koste gaat van onze door solidariteit beschermde afnemers, waardoor de Nederlandse regering geen solidariteit hoeft te leveren. Er valt daarom op dit moment nog niet goed de regeldrukkosten in kaart te brengen. Voor de maatregelen om het leveren van solidariteit mogelijk te maken, geldt dat hiermee voldaan wordt aan de verplichtingen die volgen uit de EU wet- en regelgeving. Hier moet door de lidstaat uitvoering aan worden gegeven. In paragraaf 5.5 zijn de alternatieven voor het leveren van solidariteit ook afgewogen, maar niet geschikt geacht.

Bij het ontvangen van solidariteit is in de regel weinig regeldruk voorzien. Dit geldt echter niet voor wijze waarop het gas naar rato van de vraag van de door solidariteit beschermde afnemers verdeeld wordt en de betaling van leveranciers ter vergoeding van het solidariteitsgas. Aangezien dit echter nog in lagere wet- en regelgeving moet worden uitgewerkt (op grond van artikel 2.8, vierde lid, aanhef en onder b van het wetsvoorstel), zal daar bij de uitwerking in lagere regelgeving nader aandacht aan worden besteed. Immers is een groot deel van de regeldruk afhankelijk van de uitwerking in lagere en regelgeving.

12.3 Gevolgen voor de overheid

12.3.1 Gevolgen voor uitvoerende en handhavende instanties

[PM – wordt aangevuld n.a.v. de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid toets]

12.3.2 Gevolgen voor de rijksoverheid, inclusief financiële gevolgen

a. Financiële gevolgen

In het wetsvoorstel is voorzien in een bevoegdheden om maatregelen te treffen om het vullen van gasopslagen te borgen (hoofdstuk 6) teneinde de weerbaarheid van het gassysteem te vergroten. Dergelijke waarborgen zijn niet kosteloos. De aangewezen partij krijgt met dit wetsvoorstel drie taken. De kosten van deze taken worden ieder op een eigen manier gedekt.

De aangewezen partij krijgt de taak om tot een jaarlijks door de minister te bepalen maximale hoeveelheid gas op te slaan in de verschillende gasopslagen in Nederland als marktpartijen dat onvoldoende doen om zo de jaarlijkse nationale vuldoelstelling te halen. De aangewezen partij krijgt in eerste instantie de taak deze deeltaak kostenneutraal uit te voeren, door marktconform gas op te slaan. Dit is mogelijk: zo kostte de vulzaak voor EBN in 2022 netto geen geld, maar leidde deze taak tot extra inkomsten voor de Staat. Op het moment dat marktomstandigheden zodanig wijzigen dat de nationale vuldoelstelling uit zicht raakt, treden de aangewezen partij en het ministerie in overleg over het eventueel aanvullend vullen en financiering om deze kosten te dekken.

[Disclaimer: over de heffing ter dekking van de noodvoorraad vindt nog politieke besluitvorming plaats]

Ten tweede krijgt de aangewezen partij de taak om een noodvoorraad aan te houden. De jaarlijkse kosten voor het aanhouden van deze voorraad en de investering om deze voorraad op te bouwen, worden middels een heffing op de binnenlandse exitpunten gedekt (zie paragraaf 6.3.1 van deze toelichting). De omvang van de kosten voor de opbouw en het aanhouden van deze noodvoorraad hangen af van de marktprijs van gas op het moment van aanschaf van het gas, de rente en de kosten voor de opslagcapaciteit. De precieze kosten, zowel van de investering als de jaarlijkse

kosten voor het aanhouden van de gasopslag, worden meegenomen in de vulstrategie van de aangewezen partij. Op basis van de daadwerkelijk gemaakte kosten wordt achteraf de hoogte van de heffing vastgesteld.

Ter indicatie van de mogelijke kosten: Kyos heeft in haar advies berekend dat het opbouwen van een voorraad van 13 TWh met een marktprijs van 40 euro per MWh een investering van 520 miljoen euro vergt. Hierboven komt een jaarlijkse investeringslast (bij 3% rente is dat 15,6 miljoen euro), kosten voor het gebruik van opslagcapaciteit (varieert tussen 1,50 en 10 euro per MWh per jaar in gasopslag Bergermeer, Kyos neemt 6 euro per MWh per jaar als gemiddelde en komt dan op 78 miljoen euro), kosten voor eenmalig vullen en produceren (1,3 miljoen euro per jaar), uitvoeringskosten. Naast een eenmalige investering van 520 miljoen euro, kost het aanhouden van een reserve van 13 TWh zo'n 95 miljoen euro per jaar volgens Kyos. Dit is zo'n 7,3 miljoen euro per TWh. Deze kosten worden met een aparte heffing (zoals uitgewerkt in paragraaf 6.3.1.d) gedekt.

Tot slot, krijgt de aangewezen partij de taak om de piekleveringstaak van GTS te ondersteunen met de capaciteit van PGI Alkmaar. De kosten voor het ondersteunen van de pieklevering worden gedekt als de aangewezen partij de tender voor de piekleveringstaak van GTS wint.

b. Uitvoeringslasten

PM

12.3.3 Gevolgen voor decentrale overheden

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor decentrale overheden.

12.3.4 Gevolgen voor de rechterlijke macht

Dit wetsvoorstel heeft in beginsel beperkte directe en structurele gevolgen voor de belasting van de rechtspraak.

In de eerste plaats kan de minister op grond van de Wet bestrijden energieleveringscrisis maatregelen nemen ter bestrijding van een gascrisis. De kans dat zich een gascrisis voordoet is echter klein en doorgaans is een crisis slechts tijdelijk van aard. Voorts, kunnen thans een deel van deze maatregelen ook al worden getroffen op grond van het staatsnoodrecht, zoals de distributiewet. Ook in dat opzicht zal de last voor de rechtspraak beperkt zijn. Wel geldt dat de (hoger) beroepen op grond van de Wet bestrijden energieleveringscrisis nu openstaan bij andere rechtscolleges (zie paragraaf 11.4.1), namelijk de rechtbank Rotterdam en/of het College van Beroep voor het bedrijfsleven waar dit tegen besluiten genomen op grond van de distributiewet niet het geval was. De regering verwacht voor de redenen die hierboven genoemd zijn echter niet dat er een structurele (financiële) impact is voor de rechtspraak.

De heffing ter dekking van de kosten van de tijdelijke vulmaatregelen opgelegd op grond van artikel 3.1 van het wetsvoorstel leidt mogelijk tot beroepen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Echter hierbij geldt ook dat deze heffing tot heden nog niet aan netgebruikers is opgelegd omdat er geen netto kosten zijn gemaakt die verhaald moeten worden middels de heffing. Voorts wordt er met ingang van de vulmaatregelen op de grond van de Energiewet geen verdere tijdelijke vulmaatregelen verwacht die via een heffing bekostigd moeten worden. De verwachting is daarom ook dat er structureel geen extra lasten voortvloeien uit de Wet bestrijden energieleveringscrisis voor de rechtbank Rotterdam en/of het College van Beroep voor het bedrijfsleven, maar mogelijk enkel incidenteel voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven indien de heffing toch één jaar ingezet moet worden.

Ten tweede wordt met deze wet zowel de Energiewet als de Mijnbouwwet gewijzigd. Er kunnen ook gevolgen zijn voor de belasting van de rechtspraak door besluiten die genomen worden op grond van de artikelen van de Energiewet of Mijnbouwwet die dit wetsvoorstel wijzigt of creëert, maar dit blijft beperkt. Zo is het opleggen van een vulverplichting aan aardgasbedrijven een discretionaire bevoegdheid en is de verwachting dat deze met ingang van de wet nog niet gelijk getroffen wordt. Mocht deze maatregel wel ingezet worden, is de verwachting dat dit leidt tot gerechtelijke geschillen, waar extra lasten voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven uitvloeien. De heffing voor de bekostiging van de noodvoorraad die op grond van de Energiewet zal worden

opgelegd, leidt mogelijk ook tot beroepen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De verwachting is echter dat hieruit een enkel aantal geschillen uit voortvloeit omdat het geschil enkel kan zien op de berekening van de heffing.

Voorts is het toestemming geven aan EBN om deel te nemen met een belang van ten hoogste 85% in opsporingswerkzaamheden op het continentaal plat, een besluit waarin weinig tegenspraak door andere belanghebbenden wordt verwacht. Enkel het besluit van de ACM tot goedkeuring van de methoden en voorwaarden die een opslagsysteembeheerder hanteert jegens de vulagent, leiden, naar verwachting, structureel tot rechtszaken bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven doordat of de opslagsysteembeheerder meent te weinig betaald te krijgen of de vulagent meent te veel te moeten betalen voor toegang aan de opslag. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven kan echter daarbij leunen op zijn ervaring als hoogste rechter in reguleringszaken. Zo oordeelt zij momenteel ook over juridische geschillen die zien op de tarieven van de distributiebeheerder en transmissiebeheerder opgelegd op basis van de Energiewet. De impact is daarmee, naar verwachting, dan ook zeer beperkt.

12.4 Gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens

12.5 Gevolgen voor milieu

De 'Aanwijzing voor de regelgeving' vereist het uiteenzetten van de milieueffecten, waarbij het bijvoorbeeld kan gaan om de gevolgen voor het energiegebruik, de mobiliteit, emissies en beschikbare fysieke ruimte. In de eerste plaats wordt met dit wetsvoorstel beoogd om in het geval van een (dreigende) crisissituatie de minister in staat te stellen om op slagvaardige en efficiënte wijze te opereren ter bestrijding van een gascrisis. In de tweede plaats wordt met dit wetsvoorstel beoogd de weerbaarheid van het Nederlandse gassysteem te vergroten om de gasleveringszekerheid beter te waarborgen en te voorkomen dat Nederland in een (dreigende) gascrisis terechtkomt. Gelet op deze doelstelling genereert het wetsvoorstel geen directe, kwantificeerbare milieueffecten.

Met de vormgeving is wel rekening gehouden met mogelijke milieueffecten: Nederland heeft als doel klimaatneutraal te zijn in 2050. Terwijl de vraag naar groene brandstoffen toeneemt, neemt de vraag naar fossiel af. Het vergroten van de weerbaarheid van het gassysteem kan tegenstrijdig lijken met deze energietransitie. Daarom is het belangrijk te benadrukken dat met de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen rekening wordt gehouden met deze energietransitie en de dalende gasvraag. Zo zijn bijvoorbeeld de in dit wetsvoorstel voorgestelde vulmaatregelen niet statisch: de omvang van wat nodig is beweegt mee met de gasvraag. Het nationale vuldoel wordt jaarlijks door de minister vastgesteld zodat rekening kan worden gehouden met de ontwikkeling van vraag en aanbod.

13. Evaluatie

Voor dit wetsvoorstel wordt geen eigenstandige evaluatiebepaling voorgesteld. De nationale risico-evaluatie, het preventief actieplan en het noodplan dienen tenminste éénmaal in de vier jaar worden bijgewerkt. Bij deze evaluaties zullen tevens de voorgestelde bevoegdheden in dit wetsvoorstel worden gezien of zij nog aansluiten bij de inhoud van genoemde nationale risico-evaluatie, preventief actieplan en het noodplan.

De voorgestelde wijzigingen in de Mijnbouwwet en de Energiewet kunnen mee gaan in de evaluatiecyclus van deze wetten.

In het kader van het decarbonisatiepakket, waarmee de verordening gasleveringszekerheid is gewijzigd, is op Europees niveau afgesproken dat de Europese Commissie het reguleringskader voor het borgen van de leveringszekerheid, waaronder de verordening gasleveringszekerheid, integraal zal evalueren en waar nodig voorstellen zal doen om die te actualiseren, mede op basis van ervaringen die zijn opgedaan de afgelopen jaren door de ontwikkelingen op de gasmarkt. Indien dit proces zal leiden tot wijzigingen die van invloed zijn op de met dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen in de Mijnbouwwet en de Energiewet, zal uiteraard overeenkomstig worden geëvalueerd of deze bepalingen in de Mijnbouwwet en Energiewet aanpassing behoeven.

14. Adviezen en consultatie

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op diverse adviezen, rapporten en onder andere de eerdere consultatie van de actualisatie van het BH-G. Met name relevant is de GTS visie op de leveringszekerheid van aardgas van maart 2024 en het advies 'Mogelijke maatregelen voor gasopslag ter bevordering van de leveringszekerheid' van Kyos²⁷⁰.

Het wetsvoorstel wordt in internetconsultatie gebracht om daarnaast zoveel mogelijk input op te halen.

15. Inwerkingtreding en vaste verandermomenten

Het beleid van vaste verandermomenten brengt met zich dat wetten op twee momenten in het jaar in werking kunnen treden, te weten met ingang van 1 januari of met ingang van 1 juni. Daarnaast is er een minimum invoeringstermijn van minimaal twee maanden. Dit betekent dat de termijn tussen publicatie van een wet en het tijdstip van inwerkingtreding minimaal twee maanden bedraagt. Het beleid zorgt ervoor dat degenen tot wie de regeling zich richt, niet te veel op verschillende momenten worden geconfronteerd met wijzigingen van regelgeving en dat ze tijd krijgen zich hierop voor te bereiden. Een uitzondering op de vaste verandermomenten is toegestaan wanneer er onder andere sprake is van spoed- of noodregelgeving.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel met inachtneming van de vaste verandermomenten is [PM 1 juli 2026], doch zal plaatsvinden bij koninklijk besluit. Echter de kans dat een gascrisis zich zal voordoen of zal dreigen voor te doen zal vooral in de winter of in de aanloop naar de winter zijn. Vandaar dat wordt voorgesteld bij inwerkingtreding af te wijken van de vaste verandermomenten en de minimum invoeringstermijn omdat er hier sprake is van spoed- of noodregelgeving. Zo kan zo snel als mogelijk, bij voorkeur voor de aanvang van de winter 2025/2026, een beroep worden gedaan op de bevoegdheden die nodig zijn ter voorkoming en bestrijding van een gascrisis mocht deze zich voordoen.

²⁷⁰ Bijlagen bij Kamerstukken II vergaderjaar 2023/24, 29023, nr. 494.

II. Artikelsgewijze toelichting

In dit artikelsgewijze deel van de toelichting worden de afzonderlijke artikelen van het wetsvoorstel toegelicht voor zover deze artikelen nader toelichting behoeven en niet reeds voldoende zijn toegelicht in het algemeen deel.

Artikel 2.1

Aangeslotene

Voor de definitie van het begrip aangeslotene is gebruik gemaakt van de definitie van dit begrip in artikel 1.1 van de Energiewet. Dit begrip is daar gedefinieerd als ieder die van een systeembeheerder de beschikking heeft gekregen over een aansluiting.

Aansluiting

Voor de definitie van het begrip aansluiting is gebruik gemaakt van de definitie van dit begrip in artikel 1.1 van de Energiewet. Dit begrip is daar gedefinieerd als een deel van een transmissie- of distributiesysteem dat bestaat uit één of meer leidingen en daarmee verbonden hulpmiddelen, tussen een transmissie- of distributiesysteem en een onroerende zaak als bedoeld in artikel 16, onderdelen a tot en met e, van de Wet waardering onroerende zaken, systemen van verschillende systeembeheerders, met uitzondering van systeemkoppelingen, het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee en een windpark op zee of tussen het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee en de installatie van een eindafnemer of een transmissie- of distributiesysteem voor gas en een gasproductienet.

Acer

Voor de definitie van het begrip Acer wordt verwezen naar artikel 1.1 van de Energiewet. Acer is het EU agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators. Dit agentschap is in 2009 opgericht met Verordening (EG) nr. 713/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot oprichting van een Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (PbEG 2009, L 211). Die verordening is in 2019 vervangen door Verordening (EU) 2019/942 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (PbEU 2019, L 158) (hierna: verordening (EU) 2019/42).

Acer is een organisatie die nationale regulerende instanties (in Nederland: ACM) bijstaat bij het op het niveau van de Europese Unie uitoefenen van de in de lidstaten vervulde reguleringsstaken. Waar nodig coördineert Acer het optreden van nationale regulerende instanties en bemiddelt bij en beslecht geschillen tussen nationale regulerende instanties. Acer draagt ook bij aan het tot stand brengen van kwalitatief hoogstaande gemeenschappelijke regelgevings- en toezichtpraktijken, waardoor wordt bijgedragen aan de consistente, efficiënte en effectieve toepassing van het Europese Unierecht met het oog op de verwezenlijking van de klimaat- en energiedoelstellingen van de Unie (artikel 1, tweede lid, van verordening (EU) 2019/42).

Afschakelen, administratief afschakelen en technisch afschakelen

Voor het afschakelen van eindafnemers van gas kan een onderscheid worden gemaakt tussen administratief afschakelen en technisch afschakelen. Administratief afschakelen is daarbij het reguleren van het onttrekken van gas door een eindafnemer aan een transmissiesysteem, distributiesysteem of een gesloten systeem. Concreet betekent dit dat aan de afnemersgroep waartoe de betreffende eindafnemer behoort een tijdelijk verbod wordt opgelegd om gas te onttrekken aan het transmissie- of distributiesysteem voor gas of het gesloten systeem voor gas waar zij op zijn aangesloten. Hier vindt derhalve in beginsel geen fysieke afsluiting van een aansluiting plaats. Een fysieke afsluiting van een aansluiting kan wel plaatsvinden indien dit noodzakelijk blijkt ter handhaving van een tijdelijk verbod om gas te onttrekken aan een systeem. Een dergelijk maatregel heeft in dat geval het karakter van bestuursdwang.

Het technisch afschakelen is het fysiek afsluiten van gesloten systemen, (delen van) distributiesystemen of (delen van) het transmissiesysteem voor gas. Technisch afschakelen vindt plaats door het afsluiten van een systeemkoppeling tussen het transmissiesysteem en een distributiesysteem of een interconnector, het afsluiten van een systeemkoppeling tussen twee

distributiesystemen voor gas of het afsluiten van een aansluiting op het transmissiesysteem of een distributiesysteem in het geval van een gesloten systeem.

Beschermde afnemer, cruciale gasgestookte energiecentrale, door solidariteit beschermde afnemer en niet beschermde afnemer

Voor de definitie van de begrippen beschermde afnemer en door solidariteit beschermde afnemer wordt gebruik gemaakt van de invulling die aan deze begrippen is gegeven in en op grond van artikel 2.4a de Energiewet. Door solidariteit beschermde afnemers zijn daarbij een species van de groep beschermde afnemers. Voor de definitie van het begrip cruciale gasgestookte energiecentrale wordt gebruik gemaakt van de invulling die aan dit begrip is gegeven in en op grond van artikel 2.4b de Energiewet. Zie hieromtrent paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting en artikel 5.1, onderdeel B, van het artikelsgewijze deel van deze toelichting. Niet beschermde afnemers zijn alle afnemers die niet als beschermde afnemers zijn aangemerkt.

Distributiesysteem voor gas

Voor de definitie van het begrip distributiesysteem voor gas is aansluiting gezocht bij de definitie van dit begrip in artikel 1.1 van de Energiewet. Dit begrip is daar gedefinieerd als stelsel van leidingen en daarmee verbonden hulpmiddelen ten behoeve van lokaal of regionaal transport van gas, niet zijnde een gasproductienet met het oog op de beleving aan eindafnemers of handelaren, de levering zelf niet inbegrepen.

Distributiesysteembeheerder voor gas

Voor de definitie van het begrip distributiesysteembeheerder voor gas is aansluiting gezocht bij de definitie van dit begrip in artikel 1.1 van de Energiewet. Dit begrip is daar gedefinieerd rechtspersoon die op grond van artikel 3.2, eerste lid, onderdeel f, van de Energiewet is aangewezen. In paragraaf 5.2.2 van de memorie van toelichting bij de Energiewet hierover opgemerkt dat een distributiesysteem voor gas zorgt voor het lokale of regionale gastransport, veelal onder lagere druk dan een transmissiesysteem. Op deze systemen is een grote hoeveelheid eindafnemers aangesloten. Een distributiesysteembeheerder wordt, net als een transmissiesysteembeheerder, aangewezen door de minister, nadat deze door de ACM is gecertificeerd.

Eindafnemer

Voor de definitie van het begrip eindafnemer is aansluiting gezocht bij de definitie van dit begrip in artikel 1.1 van de Energiewet. Dit begrip wordt daar gedefinieerd aangeslotene die elektriciteit of gas koopt of wil kopen voor eigen gebruik. Voor onderhavig wetsvoorstel is de reikwijdte van het begrip beperkt tot eindafnemers van gas. Kenmerkend voor de eindafnemer is dat hij gas koopt voor eigen gebruik. Daarnaast dient hij de beschikking te hebben over een aansluiting op het transmissiesysteem, een distributiesysteem of een gesloten systeem.

Entry-exitsysteem en exitpunt

Voor de definitie van het begrip entry-exit systeem en exitpunt is gebruik gemaakt van de definitie van deze begrippen die is opgenomen in artikel 2, onderdeel 57 en 62, van de nieuwe gasrichtlijn. Daarbij is in de definitie van het begrip entry-exitsysteem het begrip aardgas, in lijn met de Energiewet, vervangen door het bredere begrip gas. Het begrip gas omvat volgend de definitie van dit begrip in artikel 1.1 van de Energiewet aardgas dat bij een temperatuur van 15 °C en bij een druk van 1,01325 bar in gasvormige toestand verkeert en voor ten minste voor 75% bestaat uit methaan of gas uit hernieuwbare bronnen. Gas uit hernieuwbare bronnen kan worden bijgemengd en geldt dan als gas dat via een transmissie- of distributiesysteem kan worden getransporteerd en waarvoor op het entry-exitpunt capaciteit kan worden geboekt.

Interconnector voor gas

Voor de definitie van het begrip interconnector voor gas is aansluiting gezocht bij de definitie van dit begrip in artikel 1.1 van de Energiewet transmissieleiding. Interconnector voor gas is daar gedefinieerd als transmissieleiding en daarmee verbonden hulpmiddelen die deel uitmaakt van het systeem van een transmissiesysteembeheerder voor gas, die de grens tussen Nederland en een lidstaat, een land dat onderdeel uitmaakt van de Europese economische ruimte, of een derde land,

overschrijdt of overspant, en een Nederlands transmissiesysteem voor gas met een transportsysteem voor gas van die lidstaat of dat land koppelt.

Gesloten systeem

Voor de definitie van het begrip gesloten systeem is aansluiting gezocht bij de definitie van dit begrip in artikel 1.1 van de Energiewet. Het begrip wordt hier gedefinieerd als een systeem als bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van de Energiewet. Op grond artikel 3.7, eerste lid, van de Energiewet kan de Autoriteit Consument en Markt een distributiesysteem voor gas, indien het systeem voldoet aan de in dat lid gestelde vereisten, erkennen als een gesloten systeem voor gas. Gesloten systemen voor gas zijn een species van een regulier distributiesysteem voor gas omdat binnen het systeem de functies van productie, transport en gebruik vervlochten zijn. Beheerders van deze systemen hoeven daarom niet te voldoen aan de onafhankelijkheidseisen gelden voor de certificering van reguliere distributiesystemen voor gas. De Autoriteit Consument op haar website houdt een register bij van gesloten distributiesystemen (register ontheffingen netbeheer).

Niveau van gascrisis en noodsituatie

Voor de definitie van het begrip niveau van gascrisis is aansluiting gezocht bij de drie door artikel 11, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden en gedefinieerde niveaus van gascrisis, te weten vroegtijdige waarschuwing, alarm en noodsituatie. Deze niveaus van gascrisis zijn in dit artikel gedefinieerd als:

- niveau van vroegtijdige waarschuwing („vroegtijdige waarschuwing“): wanneer uit concrete, ernstige en betrouwbare informatie blijkt dat er zich een gebeurtenis kan voordoen die de gasleveringssituatie aanzienlijk kan doen verslechteren en kan leiden tot het ontstaan van een alarm- of een noodsituatieniveau; het niveau van vroegtijdige waarschuwing kan worden geactiveerd door een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing;
- alarmniveau („alarm“): wanneer er zich een verstoring van de gaslevering of een uitzonderlijk hoge gasvraag voordoet die de gasleveringssituatie aanzienlijk doet verslechteren, maar de markt nog in staat is deze verstoring of vraag op te vangen zonder gebruik te moeten maken van niet-marktgebaseerde maatregelen;
- noodsituatieniveau („noodsituatie“): wanneer zich een uitzonderlijk hoge gasvraag, een aanzienlijke verstoring van de gaslevering of een andere aanzienlijke verslechtering van de gasleveringssituatie voordoet, en alle relevante marktgebaseerde maatregelen zijn toegepast maar de gaslevering niet volstaat om aan de resterende gasvraag te voldoen en er dus bijkomend ook niet-marktgebaseerde maatregelen moeten worden genomen, met name om gasleveringen aan beschermde afnemers veilig te stellen.

De wijze waarop de minister de omstandigheden op de gasmarkt beoordeelt om te komen tot een beslissing omtrent het afkondigen van een noodsituatie zijn beschreven in de toelichting op het BH-G in de bijlage bij de brief van 23 juni ²⁷¹.

Noodplan

Voor de definitie van het begrip noodplan is gebruik gemaakt van de definitie van dit begrip in artikel 8, tweede lid, onderdeel b, van de verordening gasleveringszekerheid. Op grond van dit artikel bevat een noodplan de maatregelen om de effecten van een verstoring van de gaslevering (een gascrisis) weg te nemen of te beperken. Lidstaten stellen een noodplan vast overeenkomstig artikel 10 van de verordening gasleveringszekerheid. Het Nederlands noodplan is het Bescherm- en Herstelplan Gas.

Ondergrondse gasopslag

Voor de definitie van het begrip ondergrondse opslag is aansluiting gezocht bij de definitie van dit begrip in artikel 2, onderdeel 31, van de verordening gasleveringszekerheid. In dit artikel wordt ondergrondse opslaginstallatie gedefinieerd als een opslaginstallatie, zoals gedefinieerd in artikel 2,

²⁷¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 441.

punt 9, van de (oude) gasrichtlijn, die wordt gebruikt voor aardgasbevoorrading, met inbegrip van balanceringsvoorraad, en die is aangesloten op een transmissie- of distributiesysteem, met uitzondering van bolvormige of leidingbufferopslag bovengronds.

Een opslaginstallatie is in artikel 2, onderdeel 9, van de (derde) gasrichtlijn gedefinieerd als installatie die wordt gebruikt voor de opslag van aardgas en die eigendom is van of geëxploiteerd wordt door een aardgasbedrijf, met inbegrip van het gedeelte van LNG-installaties dat voor opslag gebruikt wordt, maar met uitzondering van het gedeelte dat in gebruik is voor productiedoeleinden en met uitzondering van installaties die uitsluitend ten dienste staan van transmissiesysteembeheerders bij de uitoefening van hun functies. Deze definitie is in artikel 1.1 van de Energiewet geïmplementeerd met de definitie van het begrip gasopslagsysteem. In de nieuwe gasrichtlijn is het begrip opslaginstallatie in artikel 2, onderdeel 31, vervangen door een het begrip 'aardgasopslaginstallatie'. De definitie van dit begrip is evenwel identiek aan de definitie van het begrip opslaginstallatie in de derde gasrichtlijn. De verwijzing in de verordening gasleveringszekerheid is nog niet aangepast.

Solidariteitsmaatregel

Voor de definitie van het begrip solidariteitsmaatregel is verwezen naar artikel 13, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid. In overweging 38 van deze verordening is ten aanzien van solidariteitsmaatregelen opgemerkt solidariteitsmaatregelen erin moeten bestaan dat de gaslevering aan afnemers die niet door solidariteit beschermd zijn op het grondgebied van de solidariteit verstreckende lidstaat beperkt wordt of stopgezet wordt om gasvolumes vrij te maken voor zover dat nodig is en zolang de gaslevering aan door solidariteit beschermde afnemers in de om solidariteit verzoekende lidstaat niet is verzekerd.

Transmissiesysteem voor gas

Voor de definitie van het begrip transmissiesysteem is aansluiting gezocht bij de definitie van dit begrip in artikel 1.1 van de Energiewet. In dit artikel is een transmissiesysteem voor gas gedefinieerd als een stelsel van leidingen en daarmee verbonden hulpmiddelen ten behoeve van het transport van gas vooral onder hoge druk met het oog op de beleving aan eindafnemers of handelaren, de levering zelf niet inbegrepen, niet zijnde een gasproductienet of hogedrukleidingen die in de eerste plaats voor lokale distributie worden gebruikt, daaronder begrepen interconnectoren.

Transmissiesysteembeheerder voor gas

Voor de definitie van het begrip transmissiesysteembeheerder voor gas is aansluiting gezocht bij de definitie van dit begrip in artikel 1.1 van de Energiewet. In dit artikel is een transmissiesysteembeheerder voor gas gedefinieerd als rechtspersoon die op grond van artikel 3.2, eerste lid, onderdeel c, van de Energiewet is aangewezen. In paragraaf 5.2.2 van de memorie van toelichting van de Energiewet is hierover opgemerkt dat een transmissiesysteem de ruggengraat van het energietransport vormt. Een transmissiesysteem voor gas transporteert gas onder hoge druk. De aansluitingen op en verbindingen met het transmissiesysteem bestaan hoofdzakelijk uit grote producenten (gasvelden), grote eindafnemers (gascentrales, grote industrie), gasopslagsystemen, de distributiesystemen die op een lagere druk gas verder transporteren en de verbindingen met andere (grensoverschrijdende) transmissiesystemen. Een transmissiesysteembeheerder voor gas wordt aangewezen door de minister, nadat deze door de ACM is gecertificeerd. Voor gas is Gasunie Transport Services (GTS) als enige transmissiesysteembeheerder in Nederland aangewezen. GTS heeft landelijke dekking met haar systemen. De verbindingen met andere transmissiesystemen betreffen grensoverschrijdende verbindingen.

Artikel 2.2 [aanwijzing bevoegde instantie en ondersteunende werkzaamheden]

Met dit wetsvoorstel wordt een onderscheid aangebracht tussen maatregelen uit de verordening gasleveringszekerheid met een preventief karakter (zoals de uitvoering van de infrastructuurnorm en de gasleveringsnorm en het periodiek opstellen van een risico-evaluatie, een preventief actieplan en een noodplan) die onderdeel uitmaken van een weerbaargassysteem en maatregelen gericht op het bestrijden van een gascrisis. Deze maatregelen ter bestrijding van een gascrisis kunnen dienen ter uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid en het door Nederland op

grond van deze verordening vastgestelde noodplan (het BH-G), maar ook ter uitvoering van tijdelijke EU-noodmaatregelen en nationaal beleid. Daarbij is – voor zover dit noodzakelijk is gezien de rechtstreekse werking van de bepalingen van een verordening - de uitvoering van maatregelen met een preventief karakter geregeld via de Energiewet en worden de maatregelen ter bestrijding van een gascrisis (inclusief de voorbereiding daarop) met behulp van de Wet bestrijden energieleveringscrisis uitgevoerd.

Dit onderscheid wordt ook doorgetrokken naar de aanwijzing van de bevoegde instantie. In artikel 2.2, eerste lid, wordt de minister aangewezen als bevoegde instantie voor alle bepalingen uit de verordening gasleveringszekerheid die taken en bevoegdheden voor bevoegde instanties bevatten ten behoeve van de bestrijding van een gascrisis. Het gaat daarbij concreet om de volgende artikelen van de verordening gasleveringszekerheid:

- Artikel 11: verantwoordelijkheden, taken en bevoegden van een bevoegde instantie bij afkondiging van een niveau van gascrisis;
- Artikel 12: verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden bij de afkondiging van een regionale of EU noodsituatie;
- Artikel 13: verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van een bevoegde instantie bij de toepassing van het solidariteitsmechanisme; en
- Artikel 14: verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de bevoegde instantie bij het uitwisselen van gegevens in het kader van de bestrijding van een gascrisis.

In het tweede lid van artikel 2.2 wordt voorzien in een grondslag om de minister bij ministeriële regeling aan te wijzen als bevoegde instantie of bevoegde autoriteit of te belasten met taken en bevoegdheden ter uitvoering van andere bepalingen van de verordening gasleveringszekerheid of tijdelijke EU (nood)maatregelen ter bestrijding van gascrisis. Dit maakt het mogelijk om de minister, als de verordening gasleveringszekerheid gewijzigd wordt of een tijdelijk EU (nood)maatregel aangenomen wordt, de minister snel aan te wijzen als bevoegde instantie.

Met het derde lid wordt het tussen preventieve maatregelen en maatregelen ter bestrijding van een gascrisis ook doorgetrokken naar de bepaling die ziet op ondersteunende werkzaamheden. In artikel 3.62 van de Energiewet is reeds geregeld dat de beheerders van een transmissiesysteem voor gas of elektriciteit in opdracht van de minister werkzaamheden moet uitvoeren ter uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid. Deze bepaling wordt met dit wetsvoorstel in de eerste plaats uitgebreid naar beheerders van distributiesystemen voor gas en gesloten systemen voor gas en de tweede plaats beperkt tot bij ministeriële regeling te bepalen artikelen van de verordening gasleveringszekerheid die zien op preventieve maatregelen (zie hieromtrent artikel 5.1, onderdeel F van het artikelsgewijze deel van deze toelichting). Op grond van artikel 2.2, derde lid, kan de minister beheerders van een transmissiesysteem voor gas of elektriciteit, distributiesystemen voor gas of elektriciteit en beheerders van gesloten systemen voor gas opdragen werkzaamheden te verrichten ten behoeve van de voorbereiding en uitvoering van maatregelen ter bestrijding van een gascrisis. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de maatregelen op grond van de verordening gasleveringszekerheid, maar kan ook gaan om tijdelijke EU (nood)maatregelen ter bestrijding van gascrisis of tijdelijk onvoorzien nationale maatregelen die op grond van artikel 2.11 van het wetsvoorstel kunnen worden genomen. De werkzaamheden die aan deze systeembeheerders op grond van artikel 2.2, derde lid, kunnen worden opgedragen omvatten daarbij primair het verstrekken van informatie, maar kunnen in het geval van beheerders van transmissie -en distributiesystemen ook werkzaamheden omvatten ten behoeve van het technisch afschakelen van (delen) van het transmissienet voor gas of een distributiesysteem voor gas.

Artikel 3.2 [werkelijke waarde]

Artikel 3.2, eerste lid, bepaalt voor de bepaling van de hoogte van de schadeloosstelling wordt uitgegaan van de werkelijke waarde van het onteigende gas. Voor de vaststelling van deze werkelijke waarde wordt daarbij – in lijn met artikel 27, vierde lid, van de verordening gassolidariteit uitgegaan van de waarde van het gas op de dag voorafgaand aan het verzoek om solidariteit als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid. Deze bepaling wordt als gevolg van het van toepassing worden van de betreffende wijziging in de gasverordening met ingang van 1 januari 2025 vervangen door het nieuwe doch gelijklopende artikel 13, lid 8bis, van de verordening gasleveringszekerheid.

Bij het vaststellen van de werkelijke waarde van het gas op de dag voorafgaand aan het verzoek om solidariteit wordt gebruik gemaakt van de day aheadmarktprijs op virtuele handelspunt van Gasunie, de Title Transfer Facility (TTF). Dit omdat dit de meest gangbare handelsplaats is in Europa. Mocht de marktsituatie zodanig verstoord zijn dat de TTF niet meer functioneert dan wordt voor de bepaling van de waarde van het gas gebruik gemaakt van de meest recente bekende marktprijs of de gemiddelde marktprijs op het dichtstbijzijnde virtueel handelspunt.

artikel 3.3 [wettelijke rente]

Over de schadeloosstelling is rente verschuldigd, te rekenen vanaf de dag van onteigening tot aan de dag van betaling. Deze rente is ingevolge artikel 3.3 van het wetsvoorstel gelijk aan de wettelijke rente. Dit is echter anders wanneer er sprake is van consignatie (artikelen 3.5, tweede lid, 3.6, tweede lid, en 3.9 van het wetsvoorstel). Vanaf het moment dat een schadeloosstelling geconsigneerd is geldt er een op grond van artikel 9, derde lid, van de Wet op de consignatie van gelden vastgestelde rentepercentage van toepassing.

Artikelen 3.5, tweede lid, 3.6, tweede lid, en 3.9 [consignatie]

In de artikelen 3.5, tweede lid, 3.6, tweede lid en 3.9 zijn bepalingen opgenomen omtrent consignatie. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer degene aan wie de schadeloosstelling is toegewezen weigert haar te ontvangen (artikel 3.9). In dat geval kan de rechter bepalen dat de toegekende schadeloosstelling met toepassing de Wet op de consignatie van gelden in bewaring wordt gegeven aan het ministerie van Financiën.

Artikel 3.7 [Kosten schadeloosstellingsprocedure]

In dit artikel zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de kosten van de procedure voor het vaststellen van een schadeloosstelling. Hierbij is in lijn met de voormalige onteigeningswet en het huidige artikel 15.46 van de Omgevingswet geregeld dat alle kosten van de schadeloosstellingsprocedure in beginsel voor rekening komen van de minister, als onteigenaar (eerste lid). Het tweede lid maakt op die regel een uitzondering mogelijk. Onder omstandigheden kan de rechter bepalen dat de kosten niet voor rekening komen van de minister, maar geheel of gedeeltelijk van de onteigende partij. Hier kan volgens het tweede lid aanleiding toe zijn als er niet meer schadeloosstelling wordt toegewezen dan de minister in de procesinleiding (het verzoekschrift) heeft aangeboden en de eigenaar dan wel rechthebbende dat aanbod niet heeft aanvaard of als de rechter daarvoor aanleiding ziet in de omstandigheden van de procedure. De ervaring met de onteigeningswet leert dat dit uitzonderingsgevallen betreffen en de rechter slechts zeer sporadisch gebruik maakt van deze mogelijkheid.

Artikel 3.9 [Heffing kosten tijdelijke vulmaatregelen]

De heffing waarin artikel 3.9 voorziet wordt opgelegd ten aanzien van de capaciteit die een netgebruiker heeft gealloceerd gekregen op exitpunten van het GTS transmissiesysteem (artikel 3.9, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel) en het transport van gas naar landen buiten de Europese Unie door een interconnectorsysteembeheerder (artikel 3.9, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel).

Een exitpunt is een punt waarop netgebruikers van het gastransportnet gas fysiek of administratief uit het transmissiesysteem van GTS halen. Dit kunnen zowel fysieke als virtuele punten zijn. Fysieke binnenlandse exitpunten zijn punten waar het gas naar afnemers stroomt die direct op het transmissiesysteem van GTS zijn aangesloten of waar het gas naar de distributiesystemen stroomt om uiteindelijk geleverd te worden aan bedrijven en consumenten. De handelsplaats TTF is bijvoorbeeld een virtueel exitpunt. De minister bepaalt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ten aanzien van welke exitpunten de heffing geheven wordt (artikel 3.9, eerste lid, onderdeel a).

Een interconnectorsysteembeheerder voor gas is volgens artikel 1.1 van de Energiewet een rechtspersoon die op grond van artikel 3.2, eerste lid, onderdeel d, van de Energiewet is aangewezen als beheerder van een interconnectorsysteem voor gas. Deze beheerders dienen op grond van artikel 3.4, eerste lid, van de Energiewet door de Autoriteit Consument en Markt te worden gecertificeerd. Als een interconnectorbeheerder (term voor

interconnectorsysteembeheerder in de Gaswet) op grond van artikel 2b, eerste lid, van de Gaswet zoals deze luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 3.4 van de Energiewet gecertificeerd is, dan geldt deze certificering op grond van het overgangsrecht in artikel 7.31, negende lid, van de Energiewet als een certificering als bedoeld in artikel 3.4, eerste lid, van de Energiewet.

Deze heffing is een bestuursrechtelijke geldschuld als bedoeld in artikel 4:85 van de Algemene wet bestuursrecht waarop de bepalingen van Titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Deze titel bevat bepalingen over de vaststelling en de inhoud van de betalingsverplichting, verzuim en wettelijke rente, verjaring, aanmaning en invordering bij dwangbevel en bezwaar en beroep.

Nadere regels over de heffingsgrondslag, de verdeelsleutel en de wijze van inning van de heffing worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur (artikel 3.9, tweede lid, van het wetsvoorstel). Hier kunnen onder meer regels worden gesteld over de kosten die deel uitmaken van de heffingsgrondslag en verdeling van de heffing over verschillende heffingplichtigen, mocht dit wenselijk zijn. De heffingsgrondslag en de verdeelsleutel van de heffing worden vervolgens bij ministeriële regeling vastgesteld (artikel 3.9, derde lid, van het wetsvoorstel). De inning van de heffing wordt opgedragen aan GTS (artikel 3.9, vierde lid, van het wetsvoorstel). Dit omdat GTS door haar positie als landelijke transmissiesysteembeheerder van het transmissiesysteem voor gas al bekend is met alle (betalings)gegevens van haar netgebruikers. Voorts is GTS bekend met welke netgebruikers in welke mate gebruik hebben gemaakt van de exitpunten waarop de heffing wordt geheven. De innings- en incassokosten die GTS maakt bij het innen van de heffing worden, omdat dit een wettelijke taak van GTS betreft, vergoed uit tarieven voor het gebruik van het transmissiesysteem voor gas.

Artikel 4.3 [Verstrekken gegevens en inlichtingen aan Onze Minister]

Dit artikel strekt tot de invoering van een algemene plicht om op verzoek van de minister gegevens en inlichtingen te verschaffen die de minister redelijkerwijs nodig heeft om zijn taken te kunnen uitvoeren. Dit artikel richt zich niet tot de ACM, omdat in artikel 6b van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt reeds een bepaling over het verschaffen van informatie is opgenomen.

Artikel 4.4 [gebruik gegevens verzameld op grond van de Energiewet bij ondersteunende werkzaamheden]

Met dit artikel wordt een grondslag gecreëerd voor het gebruik van gegevens die door een transmissiesysteembeheerder voor zowel gas als elektriciteit, een distributiesysteembeheerder voor gas of een beheerder van een gesloten systeem voor gas verzameld zijn op grond van de Energiewet te gebruiken voor het verrichten van ondersteunende werkzaamheden die door de minister aan deze partijen zijn opgedragen op grond van artikel 2.2 van het wetsvoorstel ten behoeve van de voorbereiding en uitvoering van maatregelen ter bestrijding van een gascrisis. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de maatregelen op grond van de verordening gasleveringszekerheid, maar kan ook gaan om tijdelijke EU (nood)maatregelen ter bestrijding van gascrisis of tijdelijk onvoorziene nationale maatregelen die op grond van artikel 2.11 van het wetsvoorstel kunnen worden genomen.

Artikel 4.5 [Gebruik gegevens en inlichtingen]

In het eerste lid van dit artikel wordt gepreciseerd voor welke doelen de minister en de partijen die op grond van artikel 2.2, derde lid, van het wetsvoorstel zijn belast met ondersteunende werkzaamheden (transmissiesysteembeheerders, distributiesysteembeheerders voor gas en beheerders van gesloten systemen voor gas) verkregen bescheiden, gegevens of inlichtingen mag gebruiken. Op grond van het tweede en derde lid mag de minister onder de in die leden genoemde voorwaarden, verkregen bescheiden, gegevens of inlichtingen verstrekken aan buitenlandse instellingen of andere bestuursorganen. In dit artikel is de ACM niet opgenomen, omdat artikel 7 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt al een vergelijkbare bepaling kent voor de wijze waarop de ACM met door haar verkregen gegevens moet omgaan.

Artikel 5.1 wijziging Energiewet

Onderdeel A

Aan artikel 1.1 van de Energiewet wordt voor verschillende begrippen een definitiebepalingen toegevoegd, te weten de begrippen aardgasbedrijf, economische activiteit, essentiële sociale dienst, beschermde afnemer en door solidariteit beschermde afnemer.

Voor de definitie van het begrip aardgasbedrijf is aangesloten bij de definitie van dit begrip in de gasrichtlijn (artikel 2, onderdeel 1, van de derde gasrichtlijn, artikel 2, onderdeel 15, van de nieuwe gasrichtlijn). Dit begrip is gedefinieerd als natuurlijk persoon of rechtspersoon die zorgt voor de productie, transmissie, distributie, levering, aankoop of opslag van aardgas, met inbegrip van LNG, en die verantwoordelijk is voor de met die functies verband houdende commerciële, technische of onderhoudswerkzaamheden, met uitzondering van eindafnemers. Dit omvat derhalve onder meer bedrijven als aardgasproducenten, transmissie- en distributiesysteembeheerders, gasopslagbeheerders, LNG-beheerders, leveranciers van gas, handelaren in gas, netgebruikers, capaciteitshouders in gasopslagen.

Het begrip economische activiteit is daarbij gedefinieerd als de verzameling van werkzaamheden, gericht op de productie van goederen en/of diensten. Dit zijn niet alleen activiteiten van het bedrijfsleven, maar ook activiteiten van niet op winst gerichte instellingen en de overheid. Met deze definitie is aansluiting gezocht bij de invulling die door de Centraal Bureau voor de Statistiek aan dit begrip gegeven wordt ten behoeve van onder meer de standaard bedrijfsindeling.

Deze definitiebepalingen voor de begrippen essentiële sociale dienst, beschermde afnemer en door solidariteit beschermde afnemer bevatten een dynamische verwijzing naar de definitiebepaling voor deze begrippen in artikel 2, vierde tot en met zesde lid, van de verordening gasleveringszekerheid. Aan de verschillen in deze definitiebepalingen in de verordening gehanteerde begrippen wordt in het nieuwe artikel 2.4a van de Energiewet (artikel 5.1, onderdeel B, van dit wetsvoorstel) invulling gegeven.

Onderdeel B (artikelen 2.4a en 2.4b)

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting moeten om de verschillende afnemergroepen af te kunnen bakenen verschillende stappen worden gezet.

- 1) Verdere invulling geven aan begrippen die in de Europese en nationale regelgeving niet nader gedefinieerd of ingevuld zijn. Bepalen welke door de verordening onderscheiden subgroepen in Nederland worden aangemerkt als beschermde afnemer en door solidariteit beschermde afnemer;
- 2) Bepalen welke categorieën economische activiteiten er vallen onder de verschillende subgroepen;
- 3) Bepalen welke afnemers worden aangemerkt als cruciale gasgestookte energiecentrales;
- 4) Vaststellen van een methodiek met behulp waarvan de economische activiteiten die afnemers verrichten kunnen worden geïdentificeerd;
- 5) Registratie van het type afnemer dat de eindafnemer of aangeslotene is en het type economische activiteit dat een eindafnemer of aangeslotene verricht; en
- 6) Delen van informatie over het type afnemer en type economische activiteit dat de eindafnemer verricht met de distributie- en transmissiesysteembeheerder.

Op basis van de aldus geregistreerde en gedeelde informatie kan de minister, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taken op grond van de verordening gasleveringszekerheid zoals beschreven in paragraaf 3.1, beschikken over de informatie over eindafnemers die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken op grond van de verordening gasleveringszekerheid. In dit artikel 2.4a wordt invulling gegeven aan de stappen 1, 2, 4 en 5. In artikel 2.4b wordt invulling gegeven aan stap 3. Artikel 2.4a, tweede lid en artikel 2.4b zijn in paragraaf 3.2 reeds volledig toegelicht.

Artikel 2.4a, eerste lid

De eerste stap betreft het verder invulling geven aan begrippen die in de Europese en nationale regelgeving niet nader gedefinieerd of ingevuld zijn. Aan deze begrippen wordt in dit lid invulling gegeven.

Artikel 2, vierde, vijfde en zesde lid, van de verordening gasleveringszekerheid bevat verschillende begrippen die in de verordening zelf nader gedefinieerd zijn. De begrippen afnemer, huishoudelijk afnemer zijn door de verordening gedefinieerd (artikel 2, tweede en derde lid, van de verordening gasleveringszekerheid). Voor de begrippen afnemer en huishoudelijk afnemer wordt hiertoe verwezen naar de definities van deze begrippen in artikel 2 van de derde gasrichtlijn. Deze begrippen zijn in Nederland met de definities van de begrippen 'eindafnemer' en 'huishoudelijk eindafnemer' geïmplementeerd in artikel 1.1 van de Energiewet. De verwijzingen in de Energiewet naar de derde gasrichtlijn worden in het wetsvoorstel waarmee de nieuwe gasrichtlijn en gasverordening worden geïmplementeerd aangepast, inhoudelijk blijven deze definities voor wat betreft gas gelijk.

De begrippen kleine onderneming en middelgrote onderneming zijn in de Energiewet gedefinieerd (artikel 1.1). Met de in de Energiewet gehanteerde definitie is aansluiting gezocht bij de gangbare definitie van deze begrippen uit de staatssteunregelgeving. Deze definitie is te vinden in bijlage I van 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 met de interne markt verenigbaar worden verklaard (Pb EU 2014 L 187) (algemene groepsvrijstellingsverordening).

Voor het begrip kwetsbare afnemer bevat artikel 1.1 van de Energiewet reeds een definitie. Het begrip is gedefinieerd als kwetsbare afnemer als bedoeld in artikel 28 van richtlijn 2019/944. In de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas (artikel 1) is dit begrip verder uitgewerkt als een kleinverbruiker voor wie de beëindiging van het transport of de levering van elektriciteit of gas zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben voor de kleinverbruiker of huisgenoten van de kleinverbruiker. Deze invulling wordt, met aanpassing van het begrip kleinverbruiker naar huishoudelijke afnemer, overgenomen in de nieuwe lagere regelgeving onder de Energiewet.

Het begrip essentiële sociale dienst is in artikel 2, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid gedefinieerd als een dienst in verband met gezondheidszorg, essentiële sociale zorg, noodhulp, veiligheid, onderwijs- of openbaar bestuur. Aan deze begrippen is in de verordening geen verdere uitleg gegeven.

Om de twee afnemersbegrippen te operationaliseren moet, zoals beschreven in hoofdstuk 3 van het algemeen deel, derhalve verdere invulling worden gegeven aan verschillende niet nader gedefinieerde of ingevulde bepalingen. Het gaat daarbij om de begrippen:

- diensten in verband met gezondheidszorg (artikel 2, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid);
- diensten in verband met essentiële sociale zorg (artikel 2, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid);
- diensten in verband met noodhulp (artikel 2, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid);
- diensten in verband met veiligheid (artikel 2, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid);
- diensten in verband met onderwijs (artikel 2, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid);
- diensten in verband met openbaar bestuur (artikel 2, vierde lid, van de verordening gasleveringszekerheid); en
- stadsverwarmingsinstallaties (artikel 2, vijfde lid, onderdeel c, van de verordening gasleveringszekerheid),

Zoals reeds in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting is geëxpliciteerd zal niet iedere type economische activiteit dat valt onder één van de definities die gegeven zijn aan de begrippen die worden gebruikt in de definitie van essentiële sociale diensten bij of krachtens

algemene maatregel van bestuur worden aangemerkt als essentiële sociale dienst. Een type economische activiteit moet namelijk niet alleen onder de definitie van het begrip vallen. Het moet ook essentieel zijn dat de betreffende economische activiteit onverkort kan worden voortgezet in tijden van extreme gas schaarste en het moet voor het voortzetten de betreffende economische activiteit noodzakelijk zijn dat de eindafnemer onverkort gas kan blijven afnemen.

Stadsverwarmingsinstallaties (onderdeel a)

Het begrip stadsverwarmingsinstallatie wordt noch in Europese noch in Nederlandse wet- en regelgeving gedefinieerd. Onder stadsverwarming wordt over het algemeen een netwerk van ondergrondse leidingen verstaan waardoor warm water stroomt dat wordt gebruikt om huizen en gebouwen te verwarmen en in veel gevallen ook van warm tapwater te voorzien. Een dergelijk netwerk van leidingen wordt in de Warmtewet een warmtenet genoemd (artikel 1, eerste lid, Warmtenet). Momenteel is ongeveer 6,4% van de Nederlandse huishoudens aangesloten op een collectieve warmtevoorziening.²⁷²

De warmte die via een warmtenet geleverd wordt, is afkomstig van een productie-installatie. Dit is een installatie waar thermische energie vrijkomt of thermische energie vrijgemaakt wordt. In het voorstel voor de Wet Collectieve Warmte²⁷³ worden deze productie-installaties 'warmtebron' genoemd (artikel 1.1 van het voorstel voor de Wet Collectieve Warmte). Zoals blijkt uit de artikelsgewijze toelichting op dit onderdeel van het voorstel kan een warmtebron gebruik maken van zowel hernieuwbare als van fossiele energiebronnen, zoals bijvoorbeeld gasgestookte warmteproductie-installaties. Ook restwarmtebronnen vallen onder de definitie van warmtebron. Ook bij productieprocessen waarbij restwarmte wordt geproduceerd kan gebruik worden gemaakt van gasgestookte installatie.

Ten behoeve van het operationaliseren van het begrip stadsverwarmingsinstallatie wordt aansluiting gezocht bij de voornoemde definitie van het begrip warmtebron in het voorstel voor de Wet Collectieve Warmte. Een stadsverwarmingsinstallatie wordt gedefinieerd als een afnemer die gas afneemt ten behoeve van productie van warmte met een gasgestookte installatie waar thermische energie vrijkomt of thermische energie vrijgemaakt wordt en deze warmte levert aan verbruiker als bedoeld in artikel 1 van de Warmtewet of een leverancier als bedoeld in artikel 1 van de Warmtewet die levert aan verbruikers. Het gas wordt daarbij door de afnemer afgenomen van een transmissiesysteem, distributiesysteem, gesloten distributiesysteem of een directe lijn. Deze produceert hier vervolgens warmte mee die hij of zelf levert aan een verbruiker of levert aan een leveranciers van verbruikers (een vergunninghouder).

Het begrip verbruiker is in artikel 1, eerste lid, van de Warmtewet gedefinieerd. Artikel 1, eerste lid, van de Warmtewet onderscheidt drie typen verbruikers van warmte. In de eerste plaats personen (natuurlijke of rechtspersoon) die warmte afnemen van een warmtenet of een in pandig leidingstelsel met een individuele aansluiting van maximaal 100 kilowatt. In de tweede plaats verhuurders die een centrale aansluiting op een warmtenet hebben en de via die aansluiting afgenomen warmte leveren aan hun huurders met een individuele aansluiting van maximaal 100 kilowatt en tot slot verenigingen van eigenaars of daarmee vergelijkbare rechtsvormen die een centrale aansluiting op een warmtenet hebben en de via die aansluiting afgenomen warmte leveren aan hun leden of aangeslotenen met een individuele aansluiting van maximaal 100 kilowatt. Vergunninghouders zijn ingevolge artikel 9 van de Warmtewet leveranciers die warmte leveren aan deze verbruikers.

Diensten in verband met gezondheidszorg (onderdeel b)

Voor de invulling van het begrip gezondheidszorg wordt aansluiting gezocht bij de definitie van het begrip zorg in artikel 1, eerste lid, van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz). In deze wet wordt onder 'zorg' verstaan de zorg of andere diensten als omschreven bij of krachtens de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet, alsmede andere zorg. Van dit laatste begrip is in de Wkkgz een aparte definitie opgenomen. Op de inhoud van de hoofdelementen is nader ingegaan in de memorie van toelichting bij de Wkkgz.

²⁷² CBS (2023) [StatLine - Energieverbruik particuliere woningen; woningtype, wijken en buurten](#), 2022 (cbs.nl)

²⁷³ Kamerstukken II, 2023/24, 36576, nr. 2.

Diensten in verband met essentiële sociale zorg (onderdeel c)

Voor de invulling van het begrip essentiële sociale zorg wordt aansluiting gezocht bij de definitie van het begrip jeugdhulp in artikel 1.1 van de Jeugdwet en de definitie van het begrip maatschappelijke ondersteuning in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. In deze definitiebepalingen is vastgelegd wat onder deze overkoepelende begrippen valt. Hierop is in de memorie van toelichting bij de Jeugdwet respectievelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 nader ingegaan.

Diensten in verband met noodhulp (onderdeel d)

Om de invulling van het begrip noodhulp te concretiseren is aansluiting gezocht bij artikel 25a, eerste lid, en 25b, eerste lid, van de Politiewet en de definitie van het begrip noodhulp zoals dat door de politie wordt gehanteerd.

In artikel 25a, eerste lid, van de Politiewet 2012 wordt een meldkamer omschreven als de fysieke plaats waar de meldkamerfunctie wordt uitgevoerd. De meldkamerfunctie bestaat volgens artikel 25b, eerste lid, van de Politiewet uit het ontvangen, registreren en beoordelen van meldingen waarbij wordt gevraagd om acute inzet van politie, ambulancezorg, brandweer of Koninklijke marechaussee, het bieden van een adequaat hulpaanbod en het begeleiden en coördineren van de hulpdiensten.

Voor de aansluiting bij artikel 25a, eerste lid, van de Politiewet is gekozen omdat de meldkamer op grond van dit artikel de plaats is waar meldingen waarbij wordt gevraagd om acute inzet van de hulpdiensten politie, ambulancezorg, brandweer of Koninklijke marechaussee worden aangenomen, ontvangen, geregistreerd en beoordeeld. Op basis van deze beoordeling wordt een adequaat hulpaanbod geboden en wordt de inzet van hulpdiensten begeleid en gecoördineerd.

De politie definieert noodhulp voorts als 'de afhandeling van alle bij de politie gemelde incidenten of gebeurtenissen waarvan die afhandeling op basis van aard en/of omstandigheden dusdanig spoedeisend is dat de burger geen of nagenoeg geen uitstel verwacht'. Het gaat daarbij om situaties waarin een burger in (dreigende) fysieke nood is²⁷⁴.

Noodhulp wordt in deze wet ten behoeve van het operationaliseren van het begrip 'dienst in verband met noodhulp' gedefinieerd als 'de afhandeling van een bij een meldkamer, als bedoeld in artikel 25a, eerste lid, van de Politiewet ontvangen melding die op basis van aard of omstandigheden dusdanig spoedeisend is dat de burger geen of nagenoeg geen uitstel verwacht'. Het gaat daarbij om noodhulp die wordt verleend door de hulpdiensten politie, ambulancezorg, brandweer of Koninklijke marechaussee.

Diensten in verband met veiligheid (onderdeel e)

Veiligheid wordt ten behoeve van het operationaliseren van het begrip 'dienst in verband met veiligheid' gedefinieerd als 'nationale veiligheid'.

Nationale veiligheid is een begrip dat in verschillende (Europese) wet- en regelgeving – zoals de Nederlandse Grondwet²⁷⁵ en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)²⁷⁶ en door verschillende instanties wordt gebruikt, zonder dat er een eenduidige definitie van bestaat, zowel op Europees als op nationaal niveau. Om in het beleid nationale veiligheid en maatschappelijke ontwrichting vorm te geven, zijn in de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden zes nationale veiligheidsbelangen vastgelegd²⁷⁷. De nationale veiligheid is in het geding wanneer één of meerdere nationale veiligheidsbelangen ernstig worden bedreigd. Het gaat daarbij om:

- 1) *Territoriale veiligheid*; Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden en
- 2) haar EU en NAVO bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin;

²⁷⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid, Plan van Aanpak Noodhulp (2020), beschikbaar via: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/plannen-van-aanpak/2020/04/30/plan-van-aanpak-noodhulp-2020>.

²⁷⁵ Artikelen 12, derde lid, en 13, tweede lid, van de Grondwet.

²⁷⁶ Artikelen 6, eerste lid, 8, tweede lid, 10, tweede lid, 11, tweede lid, van het EVRM.

²⁷⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30821 nr. 178.

- 3) *Fysieke veiligheid*; Het ongestoord functioneren van de mens in het Koninkrijk der Nederlanden en zijn omgeving
- 4) *Economische veiligheid*; Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden als een effectieve en efficiënte economie;
- 5) *Ecologische veiligheid*; Het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving in en nabij het Koninkrijk der Nederlanden.
- 6) *Sociale en politieke stabiliteit*; Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de verworvenheden van de democratische rechtstaat van het Koninkrijk der Nederlanden en de daarin gedeelde waarden; en
- 7) *Internationale rechtsorde en stabiliteit*; Het goed functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid, inclusief mensenrechten, en effectieve multilaterale instituties en regimes, alsmede het goed functioneren van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie.

In de definitie van begrip diensten in het belang van veiligheid in dit wetsvoorstel is aansluiting gezocht met deze opsomming van veiligheidsbelangen met dien verstande dat het veiligheidsbelang 'economische veiligheid' niet is opgenomen. Dit omdat het toepassen van de afschakelmaatregelen waarin het BH-G voorziet ter bestrijding van een noodsituatie ontegenzeggelijk een impact heeft op het ongestoord functioneren van de Nederlandse economie. Dit laat onverlet dat bij het vormgeven van de verschillende afschakelmaatregelen, zoals is beschreven in paragraaf 5.4 van het algemeen deel van deze toelichting zoveel mogelijk wordt getracht de impact op het functioneren van de Nederlandse economie te beperken.

Bij diensten in het belang van veiligheid kan in het bijzonder gedacht worden aan de Douane, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, penitentiaire inrichtingen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet. Voorts kan worden gedacht aan installaties voor waterbeheer, zuivering van drinkwater en afvalverbranding.

Dienst in verband met onderwijs (onderdeel f)

Voor de definitie van het begrip diensten in verband met onderwijs is aansluiting gezocht bij de definities van scholen, instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs in de verschillende onderwijswetten (Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet voortgezet onderwijs 2020, Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).

Dienst in verband met openbaar bestuur (onderdeel g)

Onder openbaar bestuur wordt over het algemeen het geheel van organisaties en activiteiten verstaan dat gericht is op het besturen van de maatschappij door het tot stand brengen en uitvoeren van bindende beslissingen²⁷⁸. Deze omschrijving laat ruimte voor een beperkte en een ruimere opvatting van het openbaar bestuur. Wanneer het begrip beperkt wordt opgevat heeft dit ongeveer dezelfde betekenis heeft als de overheid. Over het algemeen worden hier de naast de Staat ook provincies, gemeenten, waterschappen en andere lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend verstaan (artikel 2:1, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek. Wanneer het begrip ruimer wordt opgevat omvat het ook particuliere organisaties die niet tot de overheid behoren, maar wel een publieke taak vervullen (semi-overheid). Hierbij kan bijvoorbeeld aan verschillende keuringsdiensten gedacht worden

Ten behoeve van het kunnen aanmerken van diensten in verband openbaar bestuur als beschermde afnemer is het wenselijk om uit te gaan van een ruimere uitleg van het begrip openbaar bestuur teneinde mogelijk te maken dat bij lagere regelgeving ook bepaalde semi-overheidsorganisatie waarvan het essentieel is dat hun werkzaamheden ongehinderd kunnen worden voortgezet. Om deze reden is voor het operationaliseren van het begrip 'dienst in verband

²⁷⁸ C.F. van den Berg, M.A. van der Steen en M.G. Tummers, Openbaar bestuur – Beleid, organisatie en politiek (tiende druk, 2022).

met openbaar bestuur' is voor de definitie van het begrip openbaar bestuur in deze wet in de eerste plaats aansluiting gezocht bij het door de Awb gedefinieerde begrip bestuursorgaan (artikel 1:1, eerste lid, van de Awb). Dit begrip omvat zowel zogenaamde a-organen (organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, zoals de Staat, provincies, gemeenten en waterschappen) als b-organen (een ander persoon of college dat op grond van een wet belast is met een overheidstaak). In aanvulling hierop zijn ook de organen, personen en colleges die in het tweede lid, van artikel 1:1 van de Awb zijn uitgezonderd van het bestuursorgaan opgenomen in de definitie van openbaar bestuur. Het daarbij bijvoorbeeld om Eerste en Tweede Kamer, de rechterlijke macht, de ombudsman en de Algemene Rekenkamer. Dit omdat het goed functioneren van deze overheidsorganisaties van belang is voor een goede bestrijding van een noodsituatie.

Onderdeel C (artikel 2.6 leveringsovereenkomst en leveringsovereenkomst inzake peer-to-peer-handel)

Om gas te kunnen leveren aan een eindafnemer dient een leverancier een leveringsovereenkomst te sluiten met een eindafnemer (artikel 2.6, eerste lid, van de Energiewet). Deze overeenkomst vormt de basis voor de wettelijke bescherming van de eindafnemer. Deze bescherming begint reeds in de precontractuele fase en loopt door tot de opzegging/ontbinding van de overeenkomst. Het beschermingsregime dat daarbij van toepassing is, wordt bepaald door het type eindafnemer dat met de leverancier de overeenkomst aangaat.

Met de Energiewet is aan de huishoudelijk eindafnemer en de micro-onderneming op een aantal punten extra bescherming geboden ten opzichte van de andere eindafnemers (vb. regels met betrekking tot de overstapgerelateerde vergoeding in artikel 2.15 van de Energiewet en regels over de oneerlijke handelspraktijken in artikel 2.12 van de Energiewet). Om deze reden bepaalde het vijfde lid van artikel 2.6 van de Energiewet reeds dat de leverancier bij het sluiten van de overeenkomst registreert of de eindafnemer een huishoudelijk eindafnemer of een micro-onderneming is.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt deze registratieplicht met de toevoeging van een nieuw zesde lid uitgebreid met de plicht om te registreren of een eindafnemer voor gas, een kleine onderneming of een middelgrote onderneming is, welk type economische activiteit of economische activiteiten een eindafnemer van gas, niet zijnde een huishoudelijk eindafnemer, verricht en of een eindafnemer van gas op grond van artikel 2.4b is aangemerkt als cruciale gasgestookte energiecentrale (artikel 2.6, zesde lid (nieuw) van de Energiewet).

In het nieuw toegevoegde zevende lid is een verplichting opgenomen voor leveranciers van gas om wijzigingen in de geregistreerd gegevens te verwerken in de registratie.

Zoals is toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting is de registratie van deze informatie en wijzigingen daarvan noodzakelijk voor de afbakening van de verschillende door de verordening gasleveringszekerheid onderscheiden afnemersgroepen (niet-beschermde, beschermde en door solidariteit beschermde afnemers en cruciale gasgestookte energiecentrales). Deze afbakening is van belang voor het treffen van het verschillende maatregelen die beogen de gasleveringszekerheid van eindafnemers zo lang mogelijk te waarborgen die zijn beschreven in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze toelichting (o.a. uitvoering van de gasleveringsnorm en het treffen van maatregelen ter bestrijding van een noodsituatie zoals opgenomen in het BH-G).

Het voormalig zesde lid van artikel 2.6 van de Energiewet is vernummerd tot het achtste lid. Dit lid voorzagt in onderdeel c reeds in een delegatiegrondslag op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de registratie die op grond van artikel 2.6, vijfde lid, van de Energiewet moet worden bijgehouden. De delegatiegrondslag van artikel 2.6, achtste lid (nieuw), onderdeel c, van de Energiewet is uitgebreid met de nieuwe registratieplicht die in het nieuwe zesde lid is opgenomen en de verplichting van het zevende lid om wijzigingen te verwerken. Verder is een nieuw onderdeel f opgenomen op grond waarvan nadere regels worden gesteld met betrekking tot de methode die wordt gebruikt voor het vaststellen van het type economische activiteit of economische activiteiten die een eindafnemer verricht.

Onderdeel D (artikelen 2.33a en 2.33b)

Met onderdeel D worden twee nieuwe artikelen aan de Energiewet toegevoegd:

Artikel 2.33a registratieplicht vertegenwoordiger overeenkomst groep eindafnemers van gas

Met het eerste lid van dit artikel wordt voorzien in eenzelfde registratieplicht voor een vertegenwoordiger van een overeenkomst van een groep eindafnemers van gas, een zogenaamde «multisite-overeenkomst», als in artikel 2.6, vijfde en zesde lid (nieuw), van de Energiewet is voorzien voor leveranciers van eindafnemers. Eén of meer grootafnemers sluiten in dat geval een overeenkomst met een leverancier. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bedrijventerrein waar meerdere bedrijven met een aansluiting gevestigd zijn. Zij kunnen daarbij ook een aantal eindafnemers met een kleine aansluiting die een relatie met hen hebben, vertegenwoordigen (in dat geval kan de uitzondering op de vergunningsplicht van artikel 2.17, tweede lid, onderdeel c, van de Energiewet van toepassing zijn). Hierbij kan worden gedacht aan een boerenbedrijf met een grote aansluiting, dat ook de levering aan de nabijgelegen woningen van de boer en eventuele medewerkers regelt. Of grootwinkelbedrijven die op sommige locaties een grote en op andere locaties kleine aansluitingen hebben. Het tweede lid voorziet in een zelfde verplichting als artikel 2.6 zevende lid (nieuw), van de Energiewet om wijzigingen in de kwalificatie van de onderneming als micro-, kleine-, of middelgrote onderneming of cruciale gasgestookte energiecentrale te registreren. Het derde lid voorziet, net als artikel 2.6, achtste lid (nieuw), onderdeel c, van de Energiewet in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen aan deze registratie en plicht tot wijziging daarvan en de methode die wordt gebruikt voor het vaststellen van het type economische activiteit of economische activiteiten die een eindafnemer verricht. Een meer uitvoerige toelichting op deze registratieplicht is te vinden in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 2.33b levering in uitzonderlijke omstandigheden

In dit artikel worden, zoals is toegelicht in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting, de verantwoordelijkheid van leveranciers van beschermde afnemers geëxpliciteerd om in het kader van de borging van de betrouwbare levering aan hun afnemers voorzieningen te treffen om de gaslevering aan hun beschermde afnemers te waarborgen in elk van de volgende gevallen:

- a) extreme temperaturen gedurende een zeven dagen durende piekperiode die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar;
- b) een periode van 30 dagen met een uitzonderlijk hoge gasvraag die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar;
- c) een periode van 30 dagen in het geval van verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden.

Het expliciteren van deze verantwoordelijkheid van leveranciers van beschermde afnemers sluit aan bij de verantwoordelijkheid die leveranciers, uit hoofde van de door hen met eindafnemers aangegane leveringsovereenkomsten, hebben om hun eindafnemers op betrouwbare wijze te voorzien van gas. Een leverancier is in dit kader gehouden om zijn portfolio zo in te richten dat hij - ook in de omstandigheden als bedoeld in onderdelen a tot en met c van de gasleveringsnorm - in staat is om te voorzien in de gasvraag van zijn afnemers. Met deze explicitering wordt verduidelijkt op welke wijze Nederland uitvoering geeft aan de gasleveringsnorm van artikel 6, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

Voor wat betreft de voorzieningen die moeten worden getroffen voor extreme temperaturen en een uitzonderlijk hoge gasvraag (de pieklevering) maken leveranciers gebruik van voorzieningen voor pieklevering die worden getroffen door GTS op grond van artikel 3.64 van de Energiewet (zoals gewijzigd door artikel 5.1, onderdeel G, van onderhavig wetsvoorstel).

Op grond van het tweede lid kan de minister bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels ten aanzien van de aard van de te treffen voorzieningen. In eerste instantie zal, zoals beschreven in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting, worden volstaan met de voorzieningen die leveranciers thans reeds treffen om te voldoen aan hun verplichting om te voorzien in een betrouwbare levering aan hun afnemers. Mocht dit niet voldoende blijken, dan kunnen op grond van dit lid aanvullende eisen worden gesteld.

Omdat het gaat om voorzieningen waar een beroep zal worden gedaan in tijden waarin gas naar verwachting schaars zal zijn, ligt het daarbij voor de hand dat aan GTS een verplichting wordt opgelegd om deze voorzieningen geheel of deels aan te houden in de vorm van fysieke middelen (bijvoorbeeld gas in ondergrondse opslagen).

Op grond van het derde lid stelt de minister in een ministeriële regeling nadere regels over de gevallen waarin GTS voorzieningen moet treffen om leveranciers van beschermde afnemers in staat te stellen de pieklevering te verzorgen aan hun beschermde afnemers (onderdeel a) en de omvang daarvan (onderdeel b). Het gaat daarbij om een nadere duiding van de gevallen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdelen a (extreme koude) en b (extreem hoge vraag), de verordening gasleveringszekerheid en een nadere verdeling van de verantwoordelijkheid voor het treffen van voorzieningen voor extreme koude en uitzonderlijk hoge vraag tussen leveranciers en GTS. Zoals reeds opgemerkt in het algemeen deel van deze toelichting blijkt uit historische data dat perioden van extreem hoge vraag in Nederland samenvallen met perioden van extreme koude. Bij ministeriële regeling dient dan ook met name nader te worden bepaald vanaf en tot welke temperatuur GTS voorzieningen dient te treffen. In het verleden was GTS verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen tussen -9 tot -17 °C. Uit het advies van GTS blijkt dat deze temperatuur thans, op basis van de meerjarige informatie en ramingen van het KNMI over de temperatuurontwikkeling Nederland, kan worden bijgesteld naar -11 tot -14 °C.

Onderdeel E (artikelen 2.69 en 2.70)

Artikel 2.69 nationaal vuldoel en bevoegdheid opleggen vulverplichting

In het eerste lid van dit artikel is vastgelegd dat de minister jaarlijks uiterlijk op 1 oktober een nationaal vuldoel vaststelt voor 1 november van het jaar volgend op het jaar waarin het nationale vuldoel wordt vastgesteld voor op het Nederlands grondgebied gelegen gasopslaginstallaties. Dit betekent dat bijvoorbeeld dat de minister het nationale vuldoel voor 1 november 2028 uiterlijk 1 oktober 2027 vaststelt. De minister maakt hierbij onder meer gebruik van het jaarlijks door GTS aangeboden overzicht gasleveringszekerheid (artikel 3.66, eerste lid, van de Energiewet). De wijze waarop het vuldoel wordt vastgesteld is nader toegelicht in paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het tweede lid van artikel 2.69 is een discretionaire bevoegdheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur aan aardgasbedrijven of eindafnemers met een grote aansluiting een vulverplichting op te leggen. Het gaat daarbij zowel om een verplicht vuldoel dat op 1 november gerealiseerd moet zijn als om tussentijdse vuldoelen die moeten worden gerealiseerd op weg naar het vuldoel van november. Welke aardgasbedrijven of eindafnemers met een grote aansluiting dit zijn wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaald. Bij algemene maatregel van bestuur worden de hoofdgroepen vastgelegd. De definitie van het begrip aardgasbedrijf (artikel 1 van de Energiewet) omvat een breed spectrum aan partijen dat actief is op de gasmarkt. Voor wat betreft het opleggen van een opslagverplichting kan worden gedacht aan leveranciers, opslagbeheerders of capaciteitshouders in gasopslagen. Het is ook mogelijk om een vulverplichting op te leggen aan bepaalde groepen grote gasafnemers. Het gaat daarbij om groepen eindafnemers van gas met een grote aansluiting. Een grote aansluiting is daarbij volgens artikel 1.1 van de Energiewet een aansluiting met een doorlaatwaarde van meer dan 40m³ (n) per uur. Binnen de groep eindafnemers met een grote aansluiting kunnen voorts op grond van paragraaf 4.3.1 van de Allocatiecode gas op basis van jaarverbruik en omvang van de aansluiting drie afnamecategorieën worden onderscheiden (G2C, GXX en GGV). Ook kan voor het opleggen van een verplichting aan groepen grote gasafnemer gedacht worden aan de activiteit waarvoor zij gas afnemen (bijvoorbeeld ten behoeve van elektriciteits- of warmteproductie). Eventueel kan bij ministeriële regeling nader worden gepreciseerd aan welke aardgasbedrijven of eindafnemers met een grote aansluiting binnen de betreffende hoofdgroep de verplichting wordt opgelegd. Indien bijvoorbeeld een verplichting wordt opgelegd aan capaciteitshouders van gasopslagen kan bijvoorbeeld nader worden gepreciseerd welke capaciteitshouders. Het opleggen van een dergelijke verplichting aan de op grond van artikel 82, derde lid, van de Mijnbouwwet aangewezen partij zou zich bijvoorbeeld niet goed verhouden met de vultaak van deze partij.

Wat de hoogte is van de vulverplichting op 1 november, wat de tussentijdse percentages en op welke data deze verplichte vulgraden moeten zijn behaald wordt op grond van het derde lid bepaald bij ministeriële regeling.

Artikel 2.70 heffing kosten vullen gasopslag door aangewezen rechtspersoon

Met deze wet wordt in artikel 82, derde lid, onderdelen c, onder 3°, en d, van de Mijnbouwwet (artikel 5.2, onderdeel A, van het wetsvoorstel) aan EBN een taak opgedragen om een noodvoorraad gas aan te leggen en aan te houden in een door de minister aangewezen ondergrondse gasopslag of door de minister aangewezen gasopslagen die zich op het Nederlands grondgebied bevindt of bevinden en het in opdracht van de minister tijdelijk verminderen van deze noodvoorraad ter bestrijding van een noodsituatie. Met artikel 2.70, eerste lid, van de Energiewet wordt een grondslag gecreëerd voor het opleggen van een heffing ter dekking van de kosten van het aanleggen, aanhouden en tijdelijk verminderen van een noodvoorraad gas in gasopslagen.

Deze heffing wordt opgelegd aan netgebruikers die capaciteit hebben gealloceerd gekregen op een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen exitpunt van het transmissiesysteem voor gas. Interconnectoren (exitpunten naar het buitenland) zijn van deze heffing uitgezonderd. De minister bepaalt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ten aanzien van welke exitpunten de heffing geheven wordt (artikel 2.70, eerste lid).

Deze heffing is een bestuursrechtelijke geldschuld als bedoeld in artikel 4:85 van de Algemene wet bestuursrecht waarop de bepalingen van Titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Deze titel bevat bepalingen over de vaststelling en de inhoud van de betalingsverplichting, verzuim en wettelijke rente, verjaring, aanmaning en invordering bij dwangbevel en bezwaar en beroep.

Nadere regels over de heffingsgrondslag, de verdeelsleutel en de wijze van inning van de heffing worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur (artikel 2.70, tweede lid, van het wetsvoorstel). Hier kunnen onder meer regels worden gesteld over de kosten die deel uitmaken van de heffingsgrondslag en verdeling van de heffing over verschillende heffingsplichtigen, mocht dit wenselijk zijn. Meer technische uitwerking van deze voorschriften kan vervolgens plaatsvinden bij ministeriële regeling. De heffingsgrondslag en de verdeelsleutel van de heffing worden vervolgens bij ministeriële regeling vastgesteld (artikel 2.70, derde lid, van het wetsvoorstel).

De minister stelt de heffing vast en maakt daartoe gebruik van informatie van GTS het gebruik van exitpunten waarop de heffing wordt geheven door netgebruikers. De inning van de heffing wordt opgedragen aan GTS (artikel 2.70, vierde lid, van het wetsvoorstel). GTS is door haar positie als landelijke beheerder van het transmissiesysteem voor gas al bekend met alle (betalings)gegevens van haar netgebruikers. Hierdoor is zij bij uitstek de aangewezen partij die deze heffing kan innen. De innings- en incassokosten die GTS maakt bij het innen van de heffing worden, omdat dit een wettelijke taak van GTS betreft, vergoed uit tarieven voor het gebruik van het transmissiesysteem voor gas.

Onderdeel F (artikel 3.62 verordening risicoparaatheid en leveringszekerheid gas)

Artikel 3.62 bepaalt dat een transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit of gas, indien Onze Minister hem dit opdraagt, tot taak heeft werkzaamheden te verrichten ter uitvoering van de verordening risicoparaatheid²⁷⁹ respectievelijk de verordening gasleveringszekerheid. Met onderdeel F wordt dit artikel opnieuw vastgesteld.

De reikwijdte van het nieuwe eerste lid wordt beperkt tot werkzaamheden die door de minister aan de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit worden opgedragen ter uitvoering van de verordening risicoparaatheid. Het nieuwe tweede lid ziet werkzaamheden die door de minister aan de transmissiesysteembeheerder gas, beheerders van distributiesystemen voor gas en gesloten systemen voor gas worden opgedragen ter uitvoering van bij ministeriële regeling te bepalen bepalingen van de verordening gasleveringszekerheid die zien op preventieve maatregelen. Het

²⁷⁹ Verordening (EU) 2019/941 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG (PbEU 2019, L 158).

daarbij op dit moment concreet om de volgende artikelen van de verordening gasleveringszekerheid:

- Artikel 5: infrastructuurnorm
- Artikel 6: gasleveringsnorm
- Artikelen 6bis tot en met 6quinquies: vuldoelstellingen
- Artikel 7: uitvoeren risico evaluatie
- Artikel 8: opstellen preventief actieplan en noodplan
- Artikel 9: verplichtingen bij het opstellen van een preventief actieplan; en
- Artikel 10: verplichtingen bij het opstellen van een noodplan.

Onderdeel G (3.64 taak GTS pieklevering in uitzonderlijke omstandigheden)

De landelijk transmissiesysteembeheerder, GTS, is op grond van artikel 3.64, eerste lid, van de Energiewet belast met de piekleveringstaak. Dit betekent dat GTS verplicht is om alle voorzieningen te treffen op het gebied van gasinkoop, flexibiliteitsdiensten en gastransport op transmissiesysteem voor gas die nodig zijn om leveranciers van beschermde afnemers in staat te stellen de pieklevering te verzorgen voor alle beschermde afnemers in Nederland.

Zoals is toegelicht in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting wordt met de piekleveringstaak invulling gegeven aan een deel van de gasleveringsnorm (artikel 6, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid). De verantwoordelijkheid voor uitvoering van de gasleveringsnorm wordt gedeeld met leveranciers van beschermde afnemers (onderdeel D, artikel 2.33b van de Energiewet).

Op grond van het tweede lid stelt de minister bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels ten aanzien van de aard van de te treffen voorzieningen. Omdat het gaat om voorzieningen waar een beroep zal worden gedaan in tijden waarin gas naar verwachting schaars zal zijn ligt het daarbij voor de hand dat aan GTS een verplichting wordt opgelegd om deze voorzieningen geheel of deels aan te houden in de vorm van fysieke middelen (gas in opslagen). Ook moet worden verzekerd dat dit gas op het moment dat dit noodzakelijk is voor pieklevering op het Nederlands transmissiesysteem voor gas kan worden gebracht. Voor opslagen moet daarbij worden gedacht aan de beschikbaarheid van productiecapaciteit.

Op grond van het derde lid stelt de minister in een ministeriële regeling nadere regels over de gevallen waarin GTS voorzieningen moet treffen om leveranciers van beschermde afnemers in staat te stellen de pieklevering te verzorgen aan hun beschermde afnemers (onderdeel a) en de omvang daarvan (onderdeel b). Het gaat daarbij om een nadere duiding van de gevallen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdelen a (extreme koude) en b (extreem hoge vraag), de verordening gasleveringszekerheid en een nadere verdeling van de verantwoordelijkheid voor het treffen van voorzieningen voor extreme koude en uitzonderlijk hoge vraag tussen leveranciers en GTS. Zoals reeds opgemerkt in het algemeen deel van deze toelichting blijkt uit historische data dat perioden van extreem hoge vraag in Nederland samenvallen met perioden van extreme koude. Bij ministeriële regeling dient dan ook met name nader te worden bepaald vanaf en tot welke temperatuur GTS voorzieningen dient te treffen. In het verleden was GTS verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen tussen -9 tot -17 °C. Uit het advies van GTS blijkt dat deze temperatuur thans, op basis van de meerjarige informatie en ramingen van het KNMI over de temperatuurontwikkeling Nederland, kan worden bijgesteld naar -11 tot -14 °C.

Voor de kosten die GTS maakt ten behoeve van de uitvoering van de piekleveringstaak is in het Besluit leveringszekerheid Gaswet bepaald dat het deze kosten in rekening brengt bij leveranciers van kleinverbruikers (artikel 2, derde lid, van het Besluit leveringszekerheid Gaswet). Dit gebeurt tot het moment dat de Energiewet in werking treedt buiten de tarieven die GTS in rekening brengt voor het gebruik van het transmissienet. Vanaf de inwerkingtreding van de Energiewet lopen deze kosten mee met de tarieven die GTS in rekening brengt voor het gebruik van het transmissiesysteem²⁸⁰.

²⁸⁰ Zie artikel 3.105 van de Energiewet en paragraaf 5.5.1 van de memorie van toelichting bij de Energiewet (Kamerstukken II 2022/23, 36378, nr. 3).

Onderdelen H en I (artikel 3.100 en 3.100a onderhandelde en gereguleerde toegang)

Op grond van artikel 3.100, eerste lid, van de Energiewet is een gasopslagbeheerder verplicht om te onderhandelen op verzoek over toegang tot zijn gasopslagsysteem of de door hem aangeboden ondersteunende diensten als de toegang tot dat gasopslagsysteem in technische of economische zin noodzakelijk is voor een efficiënte toegang tot de gasmarkt met het oog op de levering aan aangeslotenen.

Met de wijziging van artikel 3.100, eerste lid, van de Energiewet in onderdeel H van het wetsvoorstel wordt de voorwaarde 'als de toegang tot dat gasopslagsysteem in technische of economische zin noodzakelijk is voor een efficiënte toegang tot de gasmarkt met het oog op de levering aan aangeslotenen' geschrapt. Dit heeft tot gevolg dat gasopslagbeheerders in beginsel altijd verplicht zijn om op verzoek te onderhandelen over toegang tot hun gasopslaginstallatie. Nederland biedt hiermee een verdergaand recht op onderhandelde toegang dan is voorgeschreven door artikel 33, derde lid, van de gasrichtlijn (zowel derde als nieuwe). De verplichting om toegang te verlenen vindt op grond van artikel 3.100, tweede lid, van de Energiewet (ongewijzigd) zijn grens in de beschikbaarheid van capaciteit of wanneer in redelijkheid niet van de gasopslagbeheerder kan worden gevergd dat hij alle capaciteit beschikbaar stelt.

Met dit onderdeel van het wetsvoorstel worden voorts het vierde en vijfde lid van artikel 3.100 van Energiewet geschrapt. In artikel 33, derde lid, van de derde gasrichtlijn werd lidstaten de keuze gelaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat aardgasbedrijven en in aanmerking komende afnemers binnen en buiten het door het stelsel van systemen bestreken grondgebied kunnen onderhandelen over toegang tot opslaginstallaties en leidingbuffer zelf te treffen of deze te laten treffen door de regulerende instantie. Nederland heeft ervoor gekozen dit bij wet voor te schrijven en de mogelijkheid te creëren hier bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels over te stellen (artikel 3.100, vierde lid en vijfde lid, onderdeel a, van de Energiewet, voorheen artikel 18g, vierde lid en vijfde lid, onderdeel a, van de Gaswet). In artikel 33, derde lid van de nieuwe gasrichtlijn is bepaald dat dergelijke maatregelen door de regulerende instantie, in Nederland de Autoriteit Consument en Markt²⁸¹, getroffen moeten worden. Daarmee zijn de genoemde bepalingen uit de Energiewet overbodig geworden.

Artikel 3.100, vijfde lid, onderdeel a, van de Energiewet bepaalt voorts dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de technische of economische noodzakelijkheid voor een efficiënte toegang tot het transmissie- of distributiesysteem met het oog op de levering aan aangeslotenen. Omdat deze voorwaarde niet langer gesteld wordt voor het van toepassing zijn van de verplichting om onderhandelde toegang tot een gasopslaginstallatie te bieden is deze grondslag in het kader van dit artikel overbodig geworden. Omdat deze voorwaarde in dit wetsvoorstel gesteld wordt aan het van toepassing zijn van het vereiste van verplichte ontvlechting (artikel 5.1, onderdeel J, van dit wetsvoorstel) is deze delegatiegrondslag verplaatst naar nieuwe tweede lid van artikel 3.103 van de Energiewet dat gaat over de onafhankelijkheid van de beheerder van een gasopslag.

Met onderdeel I wordt een nieuw artikel 3.100a toegevoegd op grond waarvan (eerste lid) een opslagbeheerder verplicht is toegang te verlenen tot zijn gasopslagsysteem of de door hem aangeboden ondersteunende diensten aan een rechtspersoon (EBN) die op grond van artikel 82, derde lid, van de Mijnbouwwet belast is met een vultaak. Anders dan bij artikel 3.100, eerste lid, van de Energiewet gaat het niet om verplichte onderhandelde toegang, maar om gereguleerde toegang. Ook hier geldt dat de verplichting om toegang te verlenen zijn grens vindt in de beschikbaarheid van capaciteit of wanneer in redelijkheid niet van de gasopslagbeheerder kan worden gevergd dat hij alle capaciteit beschikbaar stelt (tweede lid). Evenals bij capaciteit op een transmissie of distributiesysteem voor gas²⁸² geldt hier dat met het niet beschikbaar zijn van capaciteit wordt bedoeld op een «ruimte» tekort binnen de gasopslaginstallatie. Met de zinsnede dat «in redelijkheid niet kan worden gevergd dat alle capaciteit beschikbaar wordt gesteld» wordt bedoeld op het feit dat het voor een gasopslagbeheerder feitelijk onmogelijk kan zijn een gevraagd gas op te slaan doordat het daarvoor in verband met eerder aangegeven verplichtingen te weinig capaciteit heeft. Het is lastig meer specifiek op voorhand aan te geven in welke gevallen een

²⁸¹ Artikel 5.1, eerste lid, van de Energiewet, voorheen artikel 1a, tweede lid, van de Gaswet.

²⁸² Kamerstukken II 1999/2000, 26463, nr. 6, p. 71.

weigering wegens gebrek aan capaciteit gerechtvaardigd zal zijn. Dit zal immers van geval tot geval door de ACM moeten worden beoordeeld. Een weigering om toegang te verlenen moet door de beheerder gemotiveerd worden (derde lid). Het verlenen van toegang vindt plaats onder de voorwaarden voor het uitvoeren van opslagactiviteiten en verlenen van ondersteunende diensten zoals door ACM op grond van artikel 3.122, derde lid, van de Energiewet goedgekeurd (vierde lid).

Onderdeel J (artikel 3:103 onafhankelijkheid beheerder gasopslag)

Artikel 3.103, eerste lid, van de Energiewet bepaalt dat een gasopslagbeheerder die op grond van artikel 3.100 verplicht is om onderhandelde toegang te bieden en die tevens producent of leverancier is of deel uitmaakt van een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek waarvan ook een producent of leverancier deel uitmaakt, voor wat betreft de rechtsvorm, organisatie en besluitvorming onafhankelijk moet zijn van de activiteiten op het gebied van productie en levering.

Dit artikel vormt een implementatie van artikel 15 van de derde gasrichtlijn (artikel 62, eerste lid, van de nieuwe gasrichtlijn). Op grond van het eerste lid van dat artikel moet een eigenaar van een gasopslagsysteembeheerder die deel uitmaakt van een verticaal geïntegreerde bedrijf onafhankelijk zijn, althans wat zijn rechtsvorm, organisatie en besluitvorming betreft, van andere, niet met transmissie, distributie en opslag samenhangende activiteiten. Deze verplichting geldt blijkens de tweede zinsnede evenwel uitsluitend voor gasopslaginstallaties die in technische of economische zin noodzakelijk zijn voor een efficiënte toegang voor de levering aan afnemers overeenkomstig artikel 33 van de (derde en nieuwe) gasrichtlijn.

Als gevolg van de wijziging van artikel 3.100 van de Energiewet door dit wetsvoorstel (zie onderdeel H) geldt voor de verplichting om onderhandelde toegang te bieden niet langer het vereiste dat toegang tot opslaginstallaties in technische of economische zin noodzakelijk moet zijn voor een efficiënte toegang voor de levering aan afnemers. De verplichting om onderhandelde toegang te bieden is daarmee verruimd. Door de koppeling van de verplichting inzake onafhankelijkheid in artikel 3.103, eerste lid, aan de verplichting om onderhandelde toegang te bieden zou de verplichting inzake onafhankelijkheid ook automatisch verruimd worden. Met de wijziging van artikel 3.103, eerste lid, wordt de verplichting inzake onafhankelijkheid van de gasopslagbeheerder weer in lijn gebracht met artikel 15, eerste lid, tweede zinsnede, van de derde gasrichtlijn (artikel 62, eerste lid, van de nieuwe gasrichtlijn) en beperkt tot gevallen waarin toegang tot de opslaginstallaties in technische of economische zin noodzakelijk is voor een efficiënte toegang voor de levering aan afnemers overeenkomstig artikel 33, derde lid, van de derde en nieuwe gasrichtlijn.

Onderdeel K (artikel 3.104 overeenkomstige toepassing beheerder gesloten systeem)

Beheerders van gesloten systemen zijn beheerders van een bijzonder type distributiesysteem. Beheerders van gesloten systemen zijn niet onderworpen aan een groot deel van de verplichtingen die van toepassing zijn op «normale» distributiesysteembeheerders. In artikel 3.104 is bepaald welke wettelijke taken en verplichtingen die gelden voor «normale» distributiesysteembeheerders ook van toepassing zijn op beheerders van gesloten systemen. Deze wettelijke taken en verplichtingen dienen, voor zover het gaat om gas, ter implementatie van de gasrichtlijn (artikelen 25 en 28 van de derde gasrichtlijn, artikel 44 en 48 van de nieuwe gasrichtlijn). Met deze wijziging wordt een aanvullende taak van distributiesysteembeheerders voor gas overeenkomstige toepassing verklaard op een beheerder van een gesloten systeem, namelijk de taak om indien de minister hem dit opdraagt, heeft werkzaamheden te verrichten ter uitvoering van de verordening gasleveringszekerheid (artikel 3.62, tweede lid).

Onderdeel L (artikel 3.105a registratieplicht beheerder gesloten systeem voor gas)

Met het eerste lid van dit artikel wordt voorzien in een registratieplicht voor een beheerder van een gesloten systeem voor gas die gas levert aan een aangeslotene die niet behoort tot het bedrijf van de beheerder van het gesloten systeem. Deze verplichting is vergelijkbaar aan de verplichtingen die in artikel 2.6, vijfde lid (nieuw) en 2.31a (nieuw) van de Energiewet zijn opgenomen voor leveranciers van eindafnemers en vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten. Een gesloten systeem betreft doorgaans een systeem dat nauw samenwerkende industriële of commerciële partijen met elkaar verbindt binnen een afgebakende, geografische regio, met slechts incidentele

aansluiting van een aangeslotene met een kleine aansluiting. Dit kan een commerciële locatie zijn, bijvoorbeeld een bedrijventerrein, of een locatie met gedeelde diensten, bijvoorbeeld een winkelcentrum²⁸³. Het tweede lid voorziet in een verplichting die vergelijkbaar is aan de verplichting in de artikelen 2.6 zevende lid (nieuw), en 2.33a (nieuw), tweede lid, van de Energiewet om wijzigingen in de kwalificatie van de onderneming als micro-, kleine-, of middelgrote onderneming of cruciale gasgestookte energiecentrale te registreren. Het derde lid voorziet, eveneens net als de artikelen 2.6, achtste lid (nieuw), onderdeel c, van de Energiewet in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen aan deze registratie en plicht tot wijziging daarvan en de methode die wordt gebruikt voor het vaststellen van het type economische activiteit of economische activiteiten die een aangeslotene verricht. Een meer uitvoerige toelichting op deze registratieplicht is te vinden in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdelen M en N (artikel 3:122 en 3.123 toepassen en goedkeuren methoden of voorwaarden beheerders bijzondere systemen)

Artikel 3.122 bevat een uitdrukkelijke publiekrechtelijke verplichting voor beheerders van twee soorten bijzondere systemen (LNG-beheerders en interconnectorbeheerders) om vooraf door de ACM goedgekeurde methoden en voorwaarden toe te passen: deze zijn van rechtswege van toepassing op overeenkomsten die de beheerders in het kader van de uitvoering van hun wettelijke taken of verplichtingen aangaan. Onderdeel M van het wetsvoorstel wijzigt dit artikel door een nieuw derde lid in te voegen waarmee beheerders van opslaginstallaties worden toegevoegd aan de groep van bijzondere beheerders waarvoor deze goedkeuringsverplichting verplichting geldt. Deze verplichting geldt echter slechts voor gevallen waarin de opslagbeheerder op grond van artikel 3.100a van de Energiewet verplicht is om gereguleerde toegang tot gasopslagen te bieden aan een rechtspersoon (EBN) die op grond van artikel 82, derde lid, van de Mijnbouwwet belast is met een vultaak.

Het voormalig derde lid, door het wetsvoorstel vernummerd tot het vierde lid, bevat een verplichting tot publicatie door de beheerder van de door de ACM goedgekeurde methoden en voorwaarden alsmede andere relevante, door Acer vastgestelde of rechtstreeks bij of krachtens Europese verordening geldende methoden of voorwaarden. Deze verplichting is ook van toepassing op door ACM goedgekeurde methoden en voorwaarden voor gereguleerde toegang tot gasopslagen.

Artikel 3.123 bevat een procedure voor de goedkeuring van de methoden of voorwaarden van beheerders van bijzondere systemen door de ACM. Met onderdeel N van het wetsvoorstel wordt de reikwijdte van dit artikel uitgebreid, waardoor dit ook de methoden en voorwaarden van gasopslagbeheerders omvat in gevallen waarin gereguleerde toegang moet worden geboden.

Onderdeel O (artikel 4.8 aanleveren gegevens)

Op grond van artikel 4.8 krijgt een aantal marktdeelnemers de verplichting om gegevens te verzamelen en aan te leveren bij een registerbeheerder. Het gaat daarbij om gegevens die deze actoren creëren en verzamelen vanwege hun deelname aan de energiemarkt en die ook voor het bredere functioneren van het energiesysteem en de deelname van andere partijen noodzakelijk zijn.

Met deze wijziging van artikel 4.8 worden een nieuw achtste en negende lid in het artikel ingevoegd. In het nieuwe achtste lid wordt de verplichting om gegevens te verzamelen en aan te leveren bij een registerbeheerder uitgebreid naar vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten (overeenkomsten als bedoeld in artikel 2.17, tweede lid, onderdeel c, van de Energiewet). De gegevens die deze groep moet aanleveren zijn gespecificeerd in onderdelen a tot en met c en betreffen gegevens over de eindafnemer, metingen en de contractperiode en opzegtermijn van de multisite-overeenkomst. Het verzamelen van deze informatie is noodzakelijk om de eindafnemers achter deze overeenkomsten in beeld te hebben voor het afbakenen van afnemersgroepen (niet-beschermd, beschermd, door solidariteit beschermd) ten behoeve van de verordening gasleveringszekerheid.

²⁸³ Kamerstukken II 2022/23, 36378, nr. 3, p. 90-91.

De registerbeheerder waar deze gegevens moeten worden aangeleverd zijn, afhankelijk van het systeem waarop de eindafnemer is aangesloten, de transmissiesysteembeheerder, de distributiesysteembeheerder of de beheerder van een gesloten systeem.

In het nieuwe negende lid wordt een verplichting opgelegd aan beheerders van gasopslagsystemen om gegevens omtrent door een capaciteitshouder in zijn opslag geboekte opslagcapaciteit aan te leveren aan een bij ministeriële regeling bepaalde registerbeheerder. Ook gegevens omtrent het vullen van de geboekte opslagcapaciteit moeten worden geleverd.

Het voormalig achtste en negende lid worden met deze wijziging vernummerd tot het tiende en elfde lid. In het tiende lid (nieuw) is bepaald dat het aanleveren van de gegevens geschiedt door middel van een door de gegevensuitwisselingsentiteit beschikbaar te stellen faciliteit. Door de verwijzing naar het zevende lid aan te passen naar het negende lid is deze bepaling ook van toepassing op de gegevens die op grond van het nieuwe achtste lid moeten worden aangeleverd door vertegenwoordigers van multisite-overeenkomsten.

Onderdeel P (artikel 4.10 gebruiken en verstrekken gegevens beheerder van gesloten systeem)

Artikel 4.10 van de Energiewet bevat de grondslagen voor gebruik en verstrekking van gegevens de beheerders van gesloten systemen. In het eerste lid van beide artikelen is bepaald dat een systeembeheerder gegevens die in zijn register zijn opgenomen, mag en dient te gebruiken voor de uitvoering van zijn wettelijke taken en verplichtingen. De concrete te gebruiken gegevens worden bij ministeriële regeling bepaald. Met deze wijziging wordt aan artikel 4.10, eerste lid, onderdeel f, een taak toegevoegd, namelijk het verrichten van, indien de minister hem dit opdraagt, werkzaamheden ter uitvoering van verordening 2017/1938 (zie hieromtrent ook de toelichting bij onderdeel G: artikel 3.64, tweede lid (nieuw) van de Energiewet). Het gaat daarbij om het verstrekken van (geaggregeerde) informatie over de op hun systemen aangesloten eindafnemers.

Onderdeel Q (artikel 5.18 toezicht op naleving door Onze Minister)

Voor het toezicht op de naleving van een op grond van artikel 2.69, tweede lid, van de Energiewet opgelegde vulverplichting, en de daar op grond van 2.69, tweede en derde lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling aan gestelde nadere voorwaarden, wordt voorzien in toezicht door de minister. Deze keuze hangt samen met de wens om de bevoegdheid om bestuursrechtelijke sancties voor overtreding van verplichtingen op grond van deze bepalingen op te leggen te beleggen bij de minister.

Artikel 5.2 Wijziging Mijnbouwwet

Onderdeel A (artikel 82)

Op grond van artikel 82, eerste en tweede lid, heeft de minister Energie Beheer Nederland B.V. aangewezen als besloten vennootschap die op grond van dit artikel belast is met verschillende wettelijke taken op het gebied van ondernemen in de diepe ondergrond. Het gaat daarbij om verschillende taken op het gebied van de opsporing en winning van koolwaterstoffen (eerste lid) en het deelnemen in werkzaamheden voor opsporing en winning van aardwarmte (tweede lid). Met het eerste lid van dit onderdeel wordt een nieuw derde lid ingevoegd waarmee aan EBN B.V. in het belang van het borgen van de gasleveringszekerheid een aantal nieuwe wettelijke taken op het gebied van het vullen van op het Nederlands grondgebied gelegen ondergrondse gasopslagen wordt opgedragen. Het gaat daarbij om:

- het vullen van door de minister aangewezen gasopslagen tot een door de minister jaarlijks vastgesteld niveau indien marktpartijen dat onvoldoende doen (onderdeel a),
- het doen van een aanbod voor ondersteuning van de piekleveringstaak van GTS en het, indien van dit aanbod gebruik wordt gemaakt, vullen van de gasopslagen tot het niveau dat nodig is om te voldoen aan de jegens GTS aangegane verplichting (onderdelen b en c, onder 1° en 2°); en
- het vullen van door de minister aangewezen gasopslagen tot een door de minister jaarlijks vastgesteld niveau ten behoeve van het aanleggen en aanhouden van een noodvoorraad en het in opdracht van de minister ter bestrijding van een noodsituatie tijdelijk verminderen

van deze noodvoorraad met een door de minister te bepalen gedeelte (onderdelen c, onder 3° en d).

Met het vijfde lid van onderdeel A wordt tot slot een delegatiegrondslag toegevoegd op grond waarvan de minister bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kan stellen met betrekking tot de wijze waarop EBN B.V. invulling geeft aan haar taken op grond van het derde lid, onderdeel a en onderdeel c, onder 3°, en d. Een meer uitvoerige toelichting op deze taken is opgenomen in paragraaf 6.3.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Met het tweede het vierde lid van onderdeel A worden in de leden 4, 5 en 6 van artikel 82 verschillende verwijzingen naar het eerste, tweede en derde lid aangepast en aangevuld naar aanleiding van de toevoeging van het nieuwe derde lid.

Onderdelen B en C (artikelen 83, 84 en 85)

Met deze onderdelen worden de verwijzingen naar artikel 82 in de artikelen 83, 84 en 85 aangepast naar aanleiding van de aanpassing van artikel 82.

Onderdeel D (artikel 85a)

Met dit onderdeel wordt een nieuw artikel 85a toegevoegd om een grondslag te creëren voor de minister om, indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taken, gebruik te maken van gegevens die zijn verzameld op grond van de Energiewet bij:

- het vaststellen van de omvang van de vultaak van de vulagent op grond van artikel 82, derde lid, onderdelen a (vullen voor zover de markt dat niet doet) en c, onder 3° (aanleggen en aanhouden noodvoorraad); en
- het bepalen van de hoeveelheid waarmee de noodvoorraad tijdelijk moet worden verminderd op grond van artikel 82, derde lid, onderdeel d.

De gegevens die de minister hiervoor kan gebruiken, worden bij ministeriële regeling bepaald. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan informatie omtrent de hoeveelheid gas die door capaciteitshouders is opgeslagen in op het Nederlands grondgebied gelegen ondergrondse gasopslagen en gegevens over het verwachte aanbod van gas op de gasmarkt en de verwachte vraag naar gas van Nederlandse eindafnemers.

Onderdeel E

Artikel 82, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Mijnbouwwet bepaalt dat de minister een naamloze of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, waarvan alle aandelen middellijk of onmiddellijk aan de staat behoren, aanwijst die tot taak heeft om in het belang van een doelmatige opsporing en winning, een planmatig beheer en een optimale afzet van koolwaterstoffen deel te nemen in opsporingswerkzaamheden op grond van opsporingsovereenkomsten. De minister heeft op grond van dit artikel Energie Beheer Nederland B.V. aangewezen.

Artikel 88 van de Mijnbouwwet bevat bepalingen die in de opsporingsovereenkomst moeten worden opgenomen. Op grond van onderdeel a neemt EBN B.V. met een belang van 40% deel aan opsporingswerkzaamheden. Met dit wetsvoorstel wordt, zoals is toegelicht in paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting, mogelijk gemaakt dat EBN B.V. met een groter belang (tot maximaal 85%) deelneemt aan opsporingswerkzaamheden. Met onderdeel E wordt de tekst van artikel 88 genummerd tot het eerste lid en wordt aan artikel 88 vier leden toegevoegd. Op grond van het nieuwe tweede lid kan de minister in het belang van het ten behoeve van de borging van leveringszekerheid van gas versnellen van de gaswinning op de Noordzee afwijken van het maximum deelname percentage van 40%. Deze uitzonderingsmogelijkheid is slechts van toepassing op opsporingswerkzaamheden op het continentaal plat en slechts indien voldaan is aan de onder a tot en met d opgenomen cumulatieve voorwaarden. Zo moet zijn aangetoond dat voldoende aannemelijk is dat de opsporingswerkzaamheden zonder dit grotere aandeel van de vennootschap geen doorgang zouden vinden, moeten de opsporingswerkzaamheden van meerwaarde zijn voor de versnelling van gasproductie op het continentaal plat en waarom het voorgestelde verhoogde percentage voor deelneming noodzakelijk is om het in de aanhef genoemde doel te realiseren. Tot slot moet in de opsporingsovereenkomst worden vastgelegd dat

de vergunninghouder, als de opsporingswerkzaamheden een minimum ontwikkelbaar volume hebben aangetoond, haar belang na afronding van de opsporingswerkzaamheden terugbrengt naar 60%. Ook moet worden vastgelegd dat de kosten die EBN B.V. heeft gemaakt voor de opsporing door middel van een marktconforme risicopremie met de vergunninghouder worden verrekend zodat de verdeling van de kosten in de opsporingsfase weer teruggebracht wordt naar 60% voor de vergunninghouder en 40% voor EBN B.V.

In het nieuwe derde lid is een delegatiegrondslag opgenomen op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader wordt uitgewerkt op welke manier het minimum ontwikkelbaar volume en de marktconforme risicopremie moeten worden bepaald. Het vierde lid voorziet voorts in een mogelijkheid voor de minister om aan het besluit om in te stemmen met een hoger percentage deelname voorschriften of beperkingen te verbinden. In het vijfde lid is tot slot voorzien een bevoegdheid voor de minister om het instemmingsbesluit in te trekken of te wijzigen als niet langer aan de voorwaarden voor het verlenen van instemming als bedoeld in het tweede lid wordt voldaan of wanneer niet voldaan wordt aan de aan het besluit op grond van het vierde lid verbonden voorschriften of beperkingen.

Onderdeel F

Artikel 89 van de Mijnbouwwet bepaalt dat in de opsporingsovereenkomst verplichtingen voor de vergunninghouder moeten worden opgenomen. Met dit onderdeel wordt aan dit artikel een nieuw onderdeel d toegevoegd waarvan in de opsporingsovereenkomst bepalingen moeten worden opgenomen die de vergunninghouder ertoe verplichten haar belang na afronding van de opsporingswerkzaamheden, onder verrekening van de door de vennootschap ten behoeve van de opsporingswerkzaamheden gemaakte kosten middels een marktconforme risicopremie, terug te brengen naar 60%. Deze risicopremie moet, zoals is opgenomen in artikel 88, derde lid (nieuw), worden bepaald op de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde wijze.

Onderdeel G

Artikel 90 van de Mijnbouwwet bepaalt dat in de opsporingsovereenkomst verplichtingen voor EBN moeten worden opgenomen. Zo moet EBN B.V. op grond van het eerste lid, onderdeel a, in de opsporingsovereenkomst worden verplicht aan de vergunninghouder 40% van de uitgaven van de vergunninghouder vergoeden die zijn goedgekeurd in overeenstemming zijn met in overeenstemming met artikel 91 of voortvloeien uit een goedgekeurd jaarlijks investerings- en financieringsplan.

Met dit onderdeel wordt aan dit artikel een nieuw derde lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat als de minister toestemming heeft gegeven om voor een hoger percentage deel te nemen aan de opsporingswerkzaamheden het percentage van de door de vennootschap aan de vergunninghouder te vergoeden uitgaven genoemd in het eerste lid, onderdeel a, wordt vastgesteld op het percentage van de deelname waarvoor toestemming is verleend.

Onderdelen H, I en J

Met deze onderdelen wordt in de artikelen 94, 95 en 96 op enkele punten een vernummering gedaan naar aanleiding van de wijzigingen in de artikelen 88, 89 en 90.

Artikel 5.3 Wijziging Wet economische Delicten

Met deze wijziging van de Wet op de economische delicten wordt de overtreding van maatregelen ter bestrijding van gascrisis die worden genomen op grond van de artikelen 2.6, eerste en tweede lid 2.10, eerste lid, en 2.11, eerste lid, van de Wet bestrijden energieleveringscrisis in artikel 1, onder 1 °, van de Wet op de economische delicten aangemerkt als economisch delict. In paragraaf 11.3 van het algemeen deel van deze toelichting worden de keuzes omtrent de vormgeving van handhaving toegelicht.

Artikel 5.4 Wijziging Algemene wet bestuursrecht

Met dit artikel worden Bijlage I en de artikelen 4, 7 en 11 van Bijlage II van de Algemene wet bestuursrecht aangepast. Zie omtrent de keuzes voor wat betreft de vormgeving van de bepalingen omtrent rechtsbescherming paragraaf 11.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Bijlage I bepaalt tegen welke besluiten geen bezwaar kan worden gemaakt en direct beroep kan worden ingesteld. Aan deze bijlage wordt met de wijziging in Onderdeel B de maatregelen ter bestrijding van gascrisis die kunnen worden genomen op grond van de artikelen 2.6, tweede lid, 2.7 eerste lid, onderdeel b, 2.10, eerste lid, en 2.11, eerste lid, van de Wet bestrijden energieleveringscrisis toegevoegd.

Bijlage II bevat de bevoegdheidsregeling voor de bestuursrechtspraak. Artikel 4 van bijlage II bepaalt in welke gevallen er tegen een besluit beroep in eerste en enige aanleg kan worden ingesteld kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In dit artikel worden besluiten op grond van de Energiewet genoemd, maar worden verschillende bepalingen uitgezonderd. Hierdoor staat voor besluiten op grond van deze bepalingen geen beroep in eerste en enige instantie open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het gaat daarbij in het geval van de Energiewet bijvoorbeeld om bepalingen die een bevoegdheid tot handhaving door oplegging van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete bevatten (artikelen 5.19 en 5.21 van de Energiewet). Met de wijziging in onderdeel B, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel worden aan deze uitzonderingen besluiten inzake de bevoegdheid tot handhaving door oplegging van een last onder bestuursdwang als bedoeld in artikel 5.19a (nieuw) van de Energiewet toegevoegd. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van de Energiewet. Ook wordt met dit lid (onderdeel b) aan artikel 4 de bepalingen de Wet bestrijden energieleveringscrisis toegevoegd. Ook hier worden de bepalingen die een bevoegdheid tot handhaving door oplegging van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete uitgezonderd van het beroep in eerste en enige instantie bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Artikel 7 van Bijlage II bepaalt in welke gevallen tegen een besluit beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Rotterdam. Artikel 11 bepaalt in welke gevallen er tegen een uitspraak van de rechtbank of van de voorzieningenrechter omtrent een besluit hoger beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Aan deze artikelen worden met de wijzigingen in onderdeel B, tweede lid, van het wetsvoorstel de bepalingen die een bevoegdheid tot handhaving van de Energiewet door oplegging van een last onder bestuursdwang als bedoeld in artikel 5.19a (nieuw) van de Energiewet en bevoegdheden tot handhaving van de Wet bestrijden energieleveringscrisis door oplegging van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete toegevoegd. Dit betekent dat tegen besluiten op grond van deze bepalingen beroep open staat bij de Rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,