

N.V. Nederlandse Gasunie

Postbus 19

9700 MA Groningen

Concourslaan 17

T (050) 521 91 11

F (050) 521 19 99

E communicatie@gasunie.nl

Handelsregister Groningen 02029700

www.gasunie.nl

Datum 5 september 2014 Doorkiesnummer +31 50 521 2107

Ons kenmerk
J 14.B.023

Onderwerp
Algemene Gasunie respons STROOM consultatie

Geachte heer, mevrouw,

Hieronder gelieve u het algemene Gasunie commentaar aan te treffen op het wetsontwerp STROOM en de begeleidende Memorie van Toelichting. Dit commentaar beperkt zich tot enkele punten die in onze optiek fundamenteel zijn. Verschillende deelnemingen en joint ventures van Gasunie komen met een eigen reactie, waarin ook sommige van deze hoofdpunten worden aangevoerd en waarin meer en detail commentaar wordt geleverd op de onderdelen van STROOM die specifiek voor hen van betekenis zijn.

Een algemeen punt van zorg betreft het feit dat dat over deze wet wordt geconsulteerd terwijl de gedachte is dat veel onderwerpen nog (nader) moeten worden uitgewerkt in een AMvB of een MR. Het beeld is hiermee verre van compleet en dat maakt reageren lastig.

Wat de hoofdpunten betreft richten we ons op de volgende onderwerpen:

- Onvoldoende aansluiting van STROOM bij Europese wetgeving ;
- Onnodige 'nationale koppen';
- Ongeclausuleerde reguleringsbevoegdheden voor ACM.
- Bijdrage aan de energietransitie

1. Aansluiting bij Europese wet- en regelgeving

Eén van de belangrijkste doelstellingen van STROOM is het stroomlijnen van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet met de Europese regelgeving. Gasunie juicht dit streven toe. De MvT bij het wetsvoorstel constateert terecht: "Het energiebeleid krijgt steeds meer een Europese invulling. Het vertrekpunt van de Europese regelgeving is een geïntegreerde Europese markt, waarbij het transportsysteem en vrije, non-discriminatoire toegang tot dat systeem centraal staan."

Ook de zogenoemde begripsbepalingen zouden zo veel mogelijk gestroomlijnd moeten zijn met de Europese regelgeving. Dit is volgens de MvT "van belang om een eenduidige uitleg en toepassing van de Europese definities te bereiken. Daarnaast is dit van belang omdat er in toenemende mate rechtstreeks bindende Europese voorschriften zijn, vooral in de vorm van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Door Europese begrippen waar mogelijk nationaal te hanteren, wordt de samenhang tussen de nationale en Europese

N.V. Nederlandse Gasunie

Datum: 5 september 2014

Ons kenmerk: J 14.B.023 J 14.B.023

Onderwerp: Algemene Gasunie respons STROOM consultatie Algemene Gasunie respons STROOM consultatie

regelgeving verbeterd en wordt het gemakkelijker deze als één geheel te zien.” Ook Gasunie vindt het van groot belang dat de nationale wetgeving –met inbegrip van de begripsbepalingen- consistent is met de Europese wetgeving.

De geconsulteerde wettekst zelf laat echter kansen liggen. In tegenstelling tot hetgeen in de MvT wordt gesteld, wordt aan de begripsbepalingen in Hoofdstuk 1. een andere inhoud gegeven dan in de Gasrichtlijn. Dit leidt tot onnodige en ongewenste verwarring. De Europese en nationale regels zijn gelijktijdig en parallel van toepassing. Het is naar de mening van Gasunie niet goed denkbaar dat er verschillende begripsbepalingen worden gehanteerd binnen zo'n specifiek rechtsgebied (waarvan Europese wetgeving de inspiratiebron is en dat bovendien steeds verder 'Europeaniseert'). De aanbeveling van Gasunie is derhalve om de begrippen uit de Europese wet- en regelgeving (richtlijnen, verordeningen) één op één te hanteren in STROOM. Slechts in onvermijdelijke uitzonderingssituaties, waarbij expliciet wordt aangegeven waarom, zou een afwijkende begripsbepaling denkbaar zijn. We zijn ons er van bewust dat een -naar onze mening noodzakelijke- terugkeer naar de Europese definities vergaande consequenties heeft voor de geconsulteerde wettekst. Inhoudelijk zullen veel artikelen moeten worden herschreven, omdat de inhoud er van wel kloppend is bij hantering van een afwijkende Nederlandse definitie, maar niet meer bij toepassing van de Europese definities.

Enkele belangrijke verwarrende afwijkingen zijn de reservering van de term 'systeem' en 'systeembeheerder' voor distributie en transmissie, terwijl de Gasrichtlijn ook LNG-systeembeheerders en opslagsysteembeheerders definieert. Dit zou betekenen dat een LNG- of opslagbeheerder systeembeheerder is onder Europees recht en onder Nederlands recht niet. Ook is de definitie van 'directe lijn' is afwijkend en hetzelfde geldt voor de definitie van 'gas' (bepalend voor het toepassingsgebied). De eigenaar van een LNG-installatie moet in STROOM de beheerder zijn, terwijl dit onder de richtlijn ook een ander dan de eigenaar kan zijn. De definitie van 'interconnector' is eveneens inhoudelijk afwijkend van de richtlijn en tot slot wordt opgemerkt dat de voorgestelde definitie van 'installatie' zodanig is dat installaties die in de geconsulteerde wet en Europese wetgeving als installatie worden aangeduid er niet onder vallen. N.B. Dit zijn voorbeelden en het betreft geen limitatieve opsomming van ongewenste afwijkingen.

2. Onnodige 'nationale koppen'

Het is wenselijk dat bovenop Europese regels zo min mogelijk bepalingen worden geplaatst die verder gaan dan wat door de Europese wetgeving wordt voorgeschreven (zgn. 'nationale koppen'). Dit zorgt onder andere voor harmonisatie van de gasmarkt en een eerlijk speelveld voor Nederlandse bedrijven, ten opzichte van Europese bedrijven. Natuurlijk kunnen er redenen zijn om, vanwege specifieke omstandigheden op de nationale energiemarkt, verdergaande voorschriften op te nemen, maar in de MvT zou in dat geval moeten worden geëxpliciteerd waarom dat nodig is. Het is evident dat specifiek Nederlandse voorschriften nooit afbreuk kunnen doen aan rechten en verplichtingen die voortvloeien uit Europese wetgeving. De indruk bestaat dat deze laatste toets niet over de hele linie correct heeft plaats gevonden. Een in het oog springend voorbeeld is het feit dat de vrijheid van leidingaanleg die de Gasrichtlijn voorschrijft in artikel 4 (voor gas is de situatie anders dan

N.V. Nederlandse Gasunie

Datum: 5 september 2014

Ons kenmerk: J 14.B.023 J 14.B.023

Onderwerp: Algemene Gasunie respons STROOM consultatie Algemene Gasunie respons STROOM consultatie

voor elektriciteit) niet in de wettekst is terug te vinden. Sterker nog, in paragraaf 4.5 wordt een algeheel 'monopolie op wettelijke taken' gecreëerd. De wens om wetgeving ten aanzien van elektriciteit en gas en dus ook de verplichtingen die gelden voor alle netbeheerders in een te schuiven, kan niet tot gevolg hebben dat objectieve verschillen die nopen tot een aparte behandeling en die op die reden ook is terug te vinden in Europese wetgeving worden 'weggepoetst'.

Ook waar een nationale 'alleingang' nog wel mogelijk is, is terughoudendheid aangewezen. Gasunie opereert, in tegenstelling tot de regionale netwerkbedrijven, in Europees verband en werkt intensief samen met andere infrastructuurspelers in de Europese Unie en in het bijzonder met buitenlandse TSO's. Consistentie in regelgeving neemt barrières voor die samenwerking weg en vergemakkelijkt het streven naar een geïntegreerde Europese energiemarkt. Onnodige nationale koppen verhinderen daarentegen een gelijk speelveld en compliceren juist de internationale samenwerking.

In vergelijking met de bestaande Gaswet komen er in STROOM nationale koppen bij. De wetgeving wordt daarmee gedetailleerder en nog meer gecompliceerd. Dit staat haaks op wat gesteld wordt in de MvT: "Het doel van STROOM is te komen tot wetgeving die duidelijker en eenvoudiger is, met minder regeldruk voor bedrijven en minder lasten voor de overheid. Wetgeving die bovendien op inzichtelijke wijze is geënt op Europese wetgeving." Een belangrijk voorbeeld van een onnodige en onwenselijke 'nationale kop' betreft de vele voorschriften die gaan over de inrichting van het 100% infrastructuurbedrijf Gasunie en de positionering van de transmissiesysteembeheerder GTS binnen dit bedrijf. De Europese wetgeving beperkt zich in essentie tot de splitsing tussen handel/productie enerzijds en transmissie anderzijds. Met de vraag hoe een compleet ownership unbundled infrastructuurbedrijf (dat voldoet aan de eisen van artikel 9 van de Gasrichtlijn) moet worden ingericht, bemoeit de Europese wetgeving zich slechts in beperkte mate. Wel stelt de richtlijn strenge eisen aan lidstaten en bedrijven wanneer er niet volledig unbundled is. Omdat de netbeheerder dan nog onderdeel is van het verticaal geïntegreerde bedrijf, moeten, terecht, allerlei juridische waarborgen ervoor zorgen dat de netbeheerder non-discriminatoir toegang verleent tot zijn net en bereid is om voldoende te investeren voor de marktbehoefte aan capaciteit. In een situatie van complete ontvlechting speelt dit alles niet. In STROOM wordt er echter voor gekozen om grote delen van de voorschriften die specifiek gelden voor transmissiebedrijven die nog onderdeel zijn van een verticaal geïntegreerd bedrijf ook van toepassing te verklaren op het 100% infrastructuurbedrijf Gasunie. Uiteraard kan de nationale wetgever er gemotiveerd voor kiezen waarborgen in te bouwen dat de taken van netbeheer (van vitaal belang voor de samenleving) altijd correct worden uitgevoerd en dat deze ook niet in gevaar mogen worden gebracht door andere activiteiten van het bedrijf, maar verdergaande regelgeving is onnodig en contraproductief. Ook in het licht van het in de MvT gestelde: "Wetgeving die bovendien op inzichtelijke wijze is geënt op Europese wetgeving, die een concurrerende economie faciliteert..." In het licht van het laatste moet worden opgemerkt dat Gasunie internationaal niet alleen samenwerkt met buitenlandse infrastructuurbedrijven, maar daar ook mee concurreert. Dit geldt indirect voor gastransport (hoe kunnen meer gasstromen door het Nederlandse systeem worden aangetrokken) en meer direct voor bijvoorbeeld gasopslag en LNG. Deze concurrentie moet zo efficiënt en doelmatig mogelijk plaats kunnen vinden. Regels die nodig zijn om

N.V. Nederlandse Gasunie

Datum: 5 september 2014

Ons kenmerk: J 14.B.023 J 14.B.023

Onderwerp: Algemene Gasunie respons STROOM consultatie Algemene Gasunie respons STROOM consultatie

gerechtvaardigde belangen van de consumenten te beschermen staan niet ter discussie, maar onnodige regels wel. Uit artikel 29 van de Gasrichtlijn volgt bijvoorbeeld dat gecombineerd beheer van transmissie-, LNG-, opslag- en distributiesystemen mogelijk is (met efficiencywinst van dien), wanneer voldaan wordt aan de eisen van de richtlijn die gelden voor totale unbundling. Juist omdat dit leidt tot non-discriminatoire open toegang tot alle gasinfrastructuur. Aan deze bepaling wordt nauwelijks recht gedaan in STROOM. Veel artikelen uit met name de paragrafen 4.3 en 4.4 gaan veel verder dan de verplichtingen uit de Gasrichtlijn. Met het oog op de Europese positionering van Gasunie zou het wenselijk zijn kritisch naar deze wetsbepalingen te kijken. Dit geldt bijvoorbeeld voor artikel 4.13. Daar wordt gesproken over de 'vette systeembeheerder' en de taken die deze zelf moet uitoefenen. Deze bepaling doet afbreuk aan de ruimte die de Europese wetgeving biedt aan infrastructuurbedrijven die 100 % unbundled zijn. Hetzelfde geldt voor artikel 4.12, waaruit voortvloeit dat de systeembeheerder alleen wettelijke taken mag verrichten. De vraag rijst hoe rigide deze voorschriften moeten worden toegepast. Uiteraard erkent Gasunie dat a) andere werkzaamheden nooit afbreuk mogen doen aan de kerntaak, b) de kosten van de systeembeheerder helder, transparant en correct aan de systeembeheerder moeten kunnen worden toegerekend en c) de systeembeheerder nooit andere onderdelen van het infrastructuurbedrijf mag bevoordelen ten opzichte van derden. Waarborgen hiertoe zijn echter reeds in voldoende mate aanwezig. Een grond voor verdergaande voorschriften ontbreekt.

Bij het bovenstaande past ook nog een andere kanttekening. De Gasrichtlijn schrijft voor dat de inrichting van het infrastructuurbedrijf een bevoegdheid behoort te zijn van een ander ministerie dan het Ministerie van Economische Zaken, nu dit ministerie primair verantwoordelijk is voor twee 'beleidsdeelnemingen' die zich bezig houden met de productie van en handel in gas (EBN, respectievelijk GasTerra). Uiteraard kan laatstgenoemd ministerie wel algemene bepalingen initiëren die waarborgen dat ook het infrastructuurbedrijf een correcte rol speelt binnen het algemene energiebeleid, maar specifieke bepalingen over de inrichting, behoren niet (mede) uit de koker van dit ministerie te komen. Uit overweging 20 van de considerans van de Gasrichtlijn volgt dat lidstaten moeten aantonen dat in geval van gecombineerd aandeelhouderschap in transmissie en handel/productie twee afzonderlijke overheidsinstanties zeggenschap hebben. Tegen deze achtergrond rijst bijvoorbeeld de vraag of het wel juist is dat artikel 4.11 de mogelijkheid opent dat bij of krachtens AMvB nadere regels kunnen worden gesteld (geïnitieerd door de Minister van Economische Zaken) m.b.t. de inrichting van systeembeheerders en de wijze waarop deze worden bestuurd. Het lijkt aangewezen -nog los van de vraag of deze bepaling noodzakelijk is gezien het wettelijk geborgde aandeelhouderschap van de Staat en de daaruit voortvloeiende statutaire rechten- om hier een MR-bevoegdheid van te maken, die toekomt aan het Ministerie van Financiën. Soortgelijke vraagpunten kunnen worden opgeworpen bij artikel 4.16 en 4.17 van STROOM. Daar wordt gesproken over taken die door 'Onze Minister' (is de Minister van Economische Zaken) worden opgedragen aan een infrastructuurbedrijf en ook wordt er gesproken over een 'verbod op nevenactiviteiten'. Waarom hier van nevenactiviteiten wordt gesproken is onduidelijk. Bijvoorbeeld LNG en opslag (beiden net als bij transport gebaseerd op het business model van 'open access', dat zich wezenlijk onderscheidt van een situatie waarin handelspartijen zich met dit soort activiteiten bezig houden) zijn sinds jaar en dag met goedkeuring van de staat als

N.V. Nederlandse Gasunie

Datum: 5 september 2014

Ons kenmerk: J 14.B.023 J 14.B.023

Onderwerp: Algemene Gasunie respons STROOM consultatie Algemene Gasunie respons STROOM consultatie

aandeelhouder belangrijke kernactiviteiten van het infrastructuurbedrijf Gasunie die op gelijkwaardige voet staan met de, eveneens belangrijke, netbeheeractiviteiten in Nederland en Duitsland. De vraag rijst waarom niet het Ministerie van Financiën als aandeelhouder, met een scherp oog voor de publieke taakstelling en zo nodig in overleg met het beleidsministerie (alsook expliciet voorzien in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013), de ruimte toe komt om te bepalen welke activiteiten wenselijk zijn en in welke mate. Dit uiteraard altijd binnen de Europees gestelde randvoorwaarde dat deze andere activiteiten niet handel en/of productie kunnen betreffen. Ook artikel 5.6 roept in dit verband vragen op. Aan de Minister van Economische Zaken worden vergaande bevoegdheden toegekend met betrekking tot het beoordelen van investeringsplannen van de transmissiesysteembeheerder.

3. Ongeclausuleerde reguleringsbevoegdheden ACM

In paragraaf 6.3 wordt aan de ACM een niet nader ingekaderde bevoegdheid gegeven om de efficiëntie van systeembeheerders vast te stellen. Hiermee is onzeker in hoeverre recht wordt gedaan aan de Europese dimensie van efficiencybevordering. De Europese verordening 715/2009 betreffende voorwaarde voor toegang tot aardgastransmissienetten schrijft op het punt van efficiency voor dat tarieven "rekening houden met de noodzaak van systeemintegriteit en verbetering ervan en zijn een afspiegeling van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder." Verder moet gelet worden op de nodige winst op investeringen en de bevordering van de efficiënte handel in gas en moeten de tarieven stimulansen bieden voor investeringen en het handhaven of creëren van interoperabele transmissienetten. Het is essentieel dat in het belang van de blijvende positionering van Nederland als 'gasland' de Europese dimensie van regulering niet uit het oog wordt verloren. Gasunie/GTS mogen in het belang van het bevorderen van de doelmatigheid aan een strenge toets worden onderworpen. Deze dient te worden toegepast op kosten die daadwerkelijk beïnvloedbaar zijn. Daarnaast geldt dat een dergelijke toets niet mag leiden tot een wezenlijk andere regulering dan die waaraan buitenlandse concurrenten zijn onderworpen. Wanneer bovendien bij regulering door de ACM met objectieve verschillen, die historisch zijn ontstaan en die objectief verklaarbaar zijn (in Nederland bovendien onder directe invloed van de overheid als aandeelhouder), onvoldoende rekening wordt gehouden, kan geen sprake zijn van een deugdelijk onderzoek wat al snel kan leiden tot materiele discriminatie. In de reactie van Gasunie dochter GTS wordt nader ingegaan op de ongeclausuleerde bevoegdheden die ACM in het licht van de statische efficiëntietoets wordt gegeven in het wetsontwerp.

In STROOM dienen daarom waarborgen te worden ingebouwd dat de bevoegdheden van de ACM zo worden geconcretiseerd dat regulering bijdraagt aan efficiënte bedrijfsvoering, maar wel op een wijze die past bij de noodzaak van het handhaven en verder realiseren van een Europees level playing field voor TSO's en met voldoende garanties dat ook in de toekomst een redelijk rendement op de staatsdeelneming Gasunie/GTS mogelijk blijft.

N.V. Nederlandse Gasunie

Datum: 5 september 2014

Ons kenmerk: J 14.B.023 J 14.B.023

Onderwerp: Algemene Gasunie respons STROOM consultatie Algemene Gasunie respons STROOM consultatie

4. Faciliteren energietransitie

In het wetsvoorstel worden de activiteiten die netbeheerders mogen ontplooiën beperkt tot drie categorieën, te weten wettelijke taken, tijdelijk aan hen opgedragen taken en taken in het kader van Artikel 11 (de experimenten AMvB). Vervolgens wordt de ruimte voor de infrastructuurgroep waartoe de netbeheerder behoort aanzienlijk ingeperkt, met name via Artikel 4.17.

Nederland zal, evenals haar buurlanden, de komende jaren een zeer aanzienlijke inspanning moeten leveren om de in internationaal verband aan haar opgelegde doelstellingen op het gebied van emissiereductie en duurzaamheid te kunnen behalen. Een recente studie van het International Energy Agency (IEA) heeft nog eens duidelijk gemaakt dat dit bepaald geen sinecure zal zijn; de groei van het aandeel duurzame energie neemt nu juist af, o.a. onder druk van de huidige verslechterde economische omstandigheden.

De wereld van de 'nieuwe energie' kenmerkt zich door de toetreding van vele nieuwe, relatief kleine spelers, vaak met gespecialiseerde technische kennis maar met beperkte kennis van de energiemarkt als geheel. Deze partijen staan voor de uitdaging om hun technologieën op te schalen en de economische duurzaamheid hiervan aan te tonen. Typisch voor deze ontwikkelingen is dat ze gekoppeld kunnen worden aan andere innovaties waarmee ze onderdeel worden van een grotere waardeketen. Er lijkt daarnaast in principe voldoende kapitaal aanwezig te zijn voor de benodigde investeringen, echter investeringen komen veelal nog niet van de grond omdat het risico te hoog wordt gepercipieerd.

Het is onze overtuiging dat bij het van de grond krijgen van vele projecten en activiteiten op het gebied van duurzaamheid partijen in de markt nodig zijn die verschillende initiatieven met elkaar kunnen verbinden. Partijen die vanuit een lange termijn strategisch perspectief bereid zijn om in de risicovolle opschalingsfase van technologieën te investeren. Gasunie zou hierbij een grote rol zou kunnen spelen, met name gerelateerd aan duurzame gasinnovatie. Dit is onder andere gebaseerd op de vele verzoeken die Gasunie krijgt om als partner bij dit soort projecten aan boord te komen. Met deelname van Gasunie kan expertise, reputatie en marktkennis worden ingebracht en daarmee het projectrisico worden verkleind en de kans op succesvolle innovatie en uitrol vergroot. Daardoor worden investeringsbeslissingen eenvoudiger, kunnen projecten die anders niet of moeilijk levensvatbaar zijn doorgang vinden, of kunnen projecten sneller uitgevoerd worden.

Gasunie streeft naar een CO₂-neutrale gasvoorziening in 2050, in lijn met het kabinetsbeleid dat een duurzame economie in 2050 nastreeft. Gasunie wil zich hiertoe ontwikkelen als aanbieder van duurzame infrastructuur, bijvoorbeeld door vergassingscapaciteit in groen gas installaties en conversiecapaciteit in power-to-gas installaties (omzetting van duurzame elektriciteit in waterstofgas en invoeding in het gasnet) aan te bieden aan marktpartijen, net zoals wij dat nu reeds doen door gastransportcapaciteit, gasopslagcapaciteit en LNG-hervergassingscapaciteit aan te bieden aan marktpartijen. In lijn met de reeds gehanteerde principes open toegang, non-discriminatie en eerlijke concurrentie.

N.V. Nederlandse Gasunie

Datum: 5 september 2014

Ons kenmerk: J 14.B.023 J 14.B.023

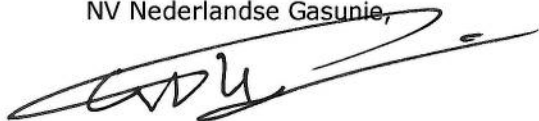
Onderwerp: Algemene Gasunie respons STROOM consultatie Algemene Gasunie respons STROOM consultatie

De aanzienlijke inspanning waarvoor wij ons in Nederland gesteld zien ten aanzien van de transitie naar een duurzame energievoorziening zou zeer gebaat zijn bij een vrijere rol van een infrastructuurbedrijf als Gasunie. Binnen de ruimte die de Europese wetgeving hiervoor biedt. Eurocommissaris van Energie Oettinger stelde onlangs voor om in het licht van de transitie juist meer ruimte te bieden voor infrastructuurbedrijven. In omringende landen zien wij dan ook dat infrastructuurbedrijven mee kunnen investeren in de eerder genoemde duurzame gasprojecten.

Tot slot willen we u graag bedanken voor de kans om te reageren om deze conceptwettekst en bieden graag aan om ons commentaar toe te lichten en in te gaan op eventuele vragen.

Met vriendelijke groet,

NV Nederlandse Gasunie,



C.S. Pisuisse,
Directeur Juridische zaken en Public Affairs