

Reactie Gasopslag Nederland op consultatie STROOM

Den Haag, 8 september 2014

Geachte heer, mevrouw,

De Vereniging Gasopslag Nederland apprecieert de mogelijkheid te reageren op deze consultatie.

VGN

Gasopslag Nederland (VGN) is een vereniging die de belangen van ontwikkelaars en beheerders van gasopslagen in Nederland vertegenwoordigt. Ons doel is om de standpunten van de leden over gasopslag gezamenlijk naar voren te brengen in de discussies rond de Nederlandse en Europese gaswetgeving.

Rol van gasopslagen op de gasmarkt

Gasopslag Nederland benadrukt het belang van gasopslag voor een betrouwbare en duurzame energievoorziening. Gasopslagen leveren een zeer belangrijke bijdrage aan het efficiënt vervoeren van gas.

Deze bijdrage moet zichtbaar worden in eerlijke gastransporttarieven om zodoende een aantrekkelijk investeringsklimaat voor gasopslagen te creëren. Daarnaast hebben we aandacht voor het vertalen van recent Europees gasbeleid naar nationale regels. Ook bij deze omzetting is het belangrijk dat investeerders in gasopslag voldoende ruimte krijgen.

De wetgever erkent de belangrijke rol van gasopslagen en waarborgt daarom de commerciële vrijheid van gasopslagen opdat voldoende wordt geïnvesteerd

VGN benadrukt dat gasopslag fundamenteel anders is dan gastransport; het eerste is een concurrerende activiteit, het tweede een natuurlijk monopolie. Ook de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Stroom vermeldt op verschillende plaatsen dat de commerciële vrijheid van gasopslagen zo min mogelijk moet worden beperkt. Die commerciële vrijheid van gasopslagen wordt in het wetsvoorstel echter behoorlijk beperkt.

In Nederland is sprake van een liquide gasmarkt. Het behouden van die concurrentiekracht van gasopslagen is een sterk benadrukt belang bij de implementatie van de (derde) Europese gasrichtlijn in de huidige Gaswet. De wetgever heeft met betrekking tot gasopslagen expliciet gekozen om zo min mogelijk dwingende regels voor gasopslagen op te stellen om de commerciële mogelijkheden van gasopslagen niet te hinderen. Er is nadrukkelijk van afgezien eisen te stellen met betrekking tot het toegangsregime voor gasopslagen en de onafhankelijkheid.

De Memorie van Toelichting bij de huidige Gaswet vermeldt hierover onder meer het volgende¹:

“Ook als er voor de flexibele vraag naar capaciteit voldoende mogelijkheden zijn op de gasmarkt, dan nog zijn investeringen in gasopslag van belang. Niet alleen met het oog op de lange termijn voorzieningszekerheid, maar ook omdat gasopslagen en een liquide gasmarkt in belangrijke mate complementair zijn. De op de gasmarkt verhandelde producten moeten uiteindelijk wel fysiek geleverd worden. Gasopslagen worden gebouwd met een tijdshorizon van vele tientallen jaren en een

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 814, nr. 3, p. 12 e.v. Hoofdstuk 2.7. Gasopslag



investeerder heeft dan ook behoefte aan zekerheid en bestendigheid in de regulering betreffende gasopslagen over een langere periode, alvorens hij een investeringsbeslissing neemt. Onzekerheid over regulering van toegangseisen kunnen deze investeringsbeslissingen negatief beïnvloeden. Uitgangspunt bij de implementatie van de derde gasrichtlijn is daarom dat toegangseisen zo beperkt mogelijk worden opgelegd, opdat de commerciële vrijheid van marktpartijen zo min mogelijk wordt ingeperkt.”

De Memorie van Toelichting van Stroom vermeldt dat in de artikelen in Hoofdstuk 3 LNG en gasopslag geen beleidsmatige wijzigingen zijn doorgevoerd.

De beleidskeuzes die bij de implementatie van de (derde) gasrichtlijn zijn gemaakt en die ook een rol spelen voor de toepasselijkheid van onderdelen van de (tweede) gasverordening, zijn nog steeds zeer relevant. De VGN vindt het van groot belang dat de wetsartikelen in Stroom eenduidig worden geïnterpreteerd. Daarom moeten de gemaakte keuzes opnieuw expliciet worden toegelicht in de Memorie van Toelichting van Stroom door de huidige toelichting daarin op te nemen.

Wat bepaalt het Derde Pakket over toegang tot gasopslagen?

De Gasrichtlijn bepaalt in artikel 33 dat de Lidstaten voor een toegangsregime voor gasopslagen kiezen (de gereguleerde toegang in 33 lid 3 of de onderhandelde toegang in 33 lid 4) voor zover toegang tot die opslagen technische en/of economisch noodzakelijk is voor een efficiënte toegang tot het systeem voor de levering aan afnemers, alsmede met het oog op de organisatie van de toegang tot ondersteunende diensten [...]

In de Memorie van Toelichting bij de huidige Gaswet is onder het genoemde hoofdstuk 2.7 Gasopslag de keuze voor het huidige toegangsregime als volgt toegelicht:

“Fysieke toegang tot een bepaalde gasopslaginstallatie zal alleen dan technisch of economisch noodzakelijk zijn wanneer er op de gasmarkt onvoldoende alternatieven bestaan om in de behoefte aan flexibiliteit te voorzien. Naast de van oudsher aanwezige bronnen van flexibiliteit, zoals flexibiliteit afkomstig van productie, leveringscontracten en importen (met inbegrip van LNG), is, zoals hiervoor is aangegeven, de laatste jaren het aanbod van andere flexibiliteitsbronnen sterk toegenomen. Zowel fysiek in de vorm van gasopslagen, als via tal van producten en diensten die worden aangeboden op de TTF. Daarmee zijn er momenteel voldoende alternatieven beschikbaar voor fysieke toegang tot opslaginstallaties, zodat thans in algemene zin niet te verwachten valt dat het in technische of economische zin noodzakelijk zal zijn dat gasopslagbedrijven op grond van de derde gasrichtlijn toegang moeten verlenen tot hun opslaginstallaties.”

Verordening 715/2009 bepaalt in artikel 1 voorlaatste paragraaf: *“Deze verordening is behoudens artikel 19, lid 4, alleen van toepassing op opslaginstallaties die onder artikel 33, leden 3 of 4, van Richtlijn 2009/73/EG vallen.”*

Artikel 9b van de huidige Gaswet is een implementatie van artikel 15 van dezelfde Gasrichtlijn. Ook voor de onafhankelijkheid van gasopslagen geldt dat dit slechts nodig is als toegang in technische of economische zin noodzakelijk is voor de efficiënte levering aan netgebruikers.

Artikel 15 van de richtlijn bepaalt:

Ontvlechting van eigenaars van transmissiesystemen en opslagsysteembeheerders

1. Wanneer een onafhankelijke systeembeheerder is aangewezen, zijn eigenaars van transmissiesystemen en opslagsysteembeheerders die deel uitmaken van een verticaal geïntegreerd



bedrijf onafhankelijk, althans wat hun rechtsvorm, organisatie en besluitvorming betreft, van andere, niet met transmissie, distributie en opslag samenhangende activiteiten.

Dit artikel geldt uitsluitend voor opslaginstallaties die in technische of economische zin noodzakelijk zijn voor een efficiënte toegang voor de levering aan afnemers overeenkomstig artikel 33.2.

Het huidige artikel 9b, eerste lid, van de Gaswet luidt:

- Een gasopslagbedrijf is onafhankelijk wat betreft de rechtsvorm, organisatie en besluitvorming van andere, niet met gastransport of gasopslag samenhangende activiteiten indien:*
- a. een gasopslagbedrijf tevens producent of leverancier is of een producent of leverancier deel uitmaakt van de groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek waarvan ook een gasopslagbedrijf deel uitmaakt en*
 - b. op een gasopslagbedrijf de verplichting, bedoeld in artikel 18g, eerste lid, van toepassing is.*

De memorie van toelichting bij artikel 9b van de huidige Gaswet² bepaalt het volgende:

“Onderdeel M

Nieuw in de derde gasrichtlijn zijn de in artikel 15 neergelegde eisen voor de onafhankelijkheid van een opslagsysteembeheerder, in de terminologie van de Gaswet een gasopslagbedrijf. Deze eisen in de derde gasrichtlijn voor onafhankelijkheid gelden alleen als aan twee voorwaarden is voldaan: er moet sprake zijn van een gasopslagbedrijf dat deel uitmaakt van een verticaal geïntegreerd bedrijf en de toegang tot de gasopslaginstallatie moet in technische of economische zin noodzakelijk zijn voor een efficiënte toegang tot het systeem voor de levering aan netgebruikers. Het gaat, kort samengevat, om verticaal geïntegreerde gasopslagbedrijven waarop de verplichting te onderhandelen, opgenomen in artikel 18g, eerste lid, rust.”

Kortom om een onafhankelijkheidseis te stellen moet toegang in technische of economische zin noodzakelijk zijn voor de efficiënte levering aan netgebruikers. Voor gasopslagen hangt de eis van onafhankelijkheid samen met de toegangseisen. Daarom geldt de onafhankelijkheidseis ten aanzien van de gasopslagen in Nederland niet.

De Concept MvT van Stroom vermeldt bij de onafhankelijkheids eis in 3.3: “de formulering van deze eisen is gestroomlijnd met de formulering van de eisen aan de onafhankelijkheid van systeembeheerders”.

Naar de overtuiging van VGN is er geen enkele noodzaak aan te wijzen om de onafhankelijkheid van gasopslagen te stroomlijnen met die van systeembeheerders. Systeembeheerders zijn vanwege hun monopoliepositie verplicht toegang te verlenen. Die monopoliepositie hebben gasopslagen niet.

VGN verzoekt de wetgever om ten opzichte van de huidige Gaswet geen wijzigingen op te nemen die de commerciële vrijheid van gasopslagen beperken zoals ten aanzien van de onafhankelijkheidseisen voor gasopslagen, ten aanzien van de toegangseisen of door ministeriële goedkeuring in te voeren bij de wijziging van zeggenschap. Als de commerciële vrijheid van gasopslagen wordt beperkt, dient dit voor alle gasopslagen te gelden om de concurrentiepositie van gasopslagen onderling niet verder te verstoren. Deze beperkingen moeten dan ook van toepassing zijn op de opslagen die worden gebruikt door GasTerra voor de levering van haar virtuele flexibiliteitsproduct.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 814, nr. 3, p. 43



Per onderdeel

Hieronder stippen wij per onderdeel van het wetsvoorstel in chronologische volgorde, het volgende aan.

Begripsbepalingen:

Ondersteunende dienst

De ondersteunende dienst is gedefinieerd voor toegang tot of de werking van een LNG installatie of gasopslaginstallatie. De wet kende ook een transport ondersteunende dienst, deze komt niet meer terug in het wetsvoorstel STROOM. Dit roept de vraag op hoe bijvoorbeeld kwaliteitsconversie gezien moet worden. Het verdient daarom de voorkeur om ook transport ondersteunende diensten in de definitie op te nemen.

Artikel 3.2 (aanwijzen beheerder gasopslaginstallaties en LNG-installaties)

Lid1 bepaalt dat de Minister, op aanvraag van de eigenaar van de gasopslaginstallatie, deze onderneming aanwijst als beheerder van de desbetreffende installatie. Dit is een verruiming van de taken en bevoegdheden van de Minister. In de huidige Gaswet wordt de aanwijzing van de beheerder van de gasopslag installatie enkel gemeld aan de Minister. Verder is de termijn van 10 jaar, die in de huidige Gaswet is opgenomen, vervallen. Dit creëert meer onzekerheid (aanwijzing kan theoretisch op ieder moment worden ingetrokken). In lid 3 wordt de indruk gewekt dat de aanwijzing een beschikking is. Dit impliceert dat op dit besluit ook beroep/bezwaar mogelijk is (dit is momenteel niet mogelijk). De wijzigingen in dit artikel passen niet binnen de beleidsneutrale omzetting en worden ook niet nader gemotiveerd. VGN zou er daarom voorstander van zijn de huidige bepaling in de Gaswet gehandhaafd blijft.

Artikel 3.3 (Onafhankelijkheid gasopslagbeheerder)

In artikel 3.3 wordt voorgesteld dat een beheerder van een gasopslaginstallatie onafhankelijk moet zijn van productie, handel of levering van gas. Zoals hierboven uiteengezet komt dit neer op een beleidswijziging ten opzichte van de huidige situatie. Dit is geen beleidsneutrale omzetting.

Zoals eerder opgemerkt is gasopslag een concurrerende activiteit en fundamenteel anders dan gastransport dat een natuurlijk monopolie is. Wij pleiten ervoor de onafhankelijkheidseis voor gasopslagen ten opzichte van de huidige Gaswet niet te wijzigen om redenen die hierboven uitgebreid zijn besproken.

Artikel 3.4 (taken beheerder LNG-installatie en gasopslaginstallatie)

In artikel 3.4 lid 5 wordt (via artikel 2.2) voorgesteld om ook voor gasopslaginstallaties een Ministeriële goedkeuring te verlangen als de zeggenschap voor een installatie groter dan 250 MW wijzigt. Een dergelijke eis aan gasopslagbedrijven wordt in de huidige Gaswet niet gesteld. Derhalve is dit geen beleidsneutrale omzetting. Ook verhoudt deze nieuwe bepaling zich slecht met de keuze van de wetgever om de concurrentiekracht van gasopslagen te handhaven. Wij stellen voor in artikel 3.4 lid 5, de woorden "gasopslaginstallatie of" te schrappen.

Bovendien is 250 MW equivalent aan opgeteld 589 kleine gasaansluitingen. Het lijkt, mede gezien de administratieve lasten, wat overdreven om gasinstallaties van die beperkte grootte te onderwerpen aan een Ministeriële toets bij wijziging van zeggenschap.



Artikel 3.7 (onderhandelde toegang gasopslaginstallatie)

Zie uitgebreid, hierboven.

De samenhang tussen onderhandelde toegang, onafhankelijkheid en de tweede gas Verordening moet nadrukkelijk onderkend worden. Voor een eenduidige interpretatie van 3.7 en de samenhang met onafhankelijkheidseisen is het zeer belangrijk om de Memorie van Toelichting bij de implementatie van het Derde Pakket in ieder geval op de hierboven genoemde onderdelen bij dit wetsvoorstel op te nemen. Daarnaast betekent dit dat de onafhankelijkheidseisen voor gasopslagen ten opzichte van de huidige Gaswet niet moeten worden gewijzigd.

Artikel 3.9 (Vertrouwelijk karakter)

In dit artikel wordt bepaald dat beheerders van gasopslagen of LNG-installaties vertrouwelijke gegevens niet delen met derden. VGN benadrukt dat dit geldt voor gegevens die zijn verkregen bij de uitvoering van een wettelijke taak. Gasopslagen en LNG-installaties hebben die wettelijke taak niet. Deze bepaling kan dan worden geschrapt.

Hoofdstuk 6 Tariefregulering

Artikel 6.1 (Inkomsten systeembeheerder en betalingsplicht systeemgebruikers)

In lid 3 wordt bepaald dat de transmissiesysteembeheerder voor gas geen lagere tarieven in rekening mag brengen dan die de ACM heeft vastgesteld. Dit wordt in de Memorie van Toelichting beargumenteerd met behulp van het non-discriminatiebeginsel. Dit beginsel is echter al in artikel 5.2 vastgelegd. Bovendien verbiedt de huidige tekst van artikel 6.1 lid 3 de mogelijkheid dat de transmissiesysteembeheerder voor gas alle aangeslotenen een lager tarief in rekening brengt, waarbij geen sprake is van discriminatie. Wij pleiten ervoor deze mogelijkheid open te houden en artikel 6.1 lid 3 als volgt aan te passen: "Met inachtneming van artikel 5.2 kan een systeembeheerder lagere tarieven in rekening brengen dan die op grond van artikel 6.9 zijn vastgesteld".

Artikel 6.4 (Tarief voor transporttaak)

In lid 5 onder b staat dat tarieven worden vastgesteld voor invoed- en afleverpunten. VGN pleit ervoor dit te wijzigen in 'invoed- opslag- en afleverpunten'. Zowel in de tarievenscode van ACM als in de (in ontwikkeling zijnde) Europese netcode voor tariefstructuren is een apart transporttariefregime voor gasopslag opgenomen. Het is logisch ook in de wet te benoemen dat transporttarieven voor gasopslagen een aparte categorie betreffen.

Hoofdstuk 9 Codes

Artikel 9.4 (Initiatiefrecht)

Nu het initiatiefrecht zo'n duidelijke plaats heeft verworven in het wetsvoorstel zou het ook gepast zijn het initiatiefrecht van representatieve organisaties hier direct te regelen en niet pas op te nemen in de volgende fase, zoals de Minister in zijn beleidsbrief heeft aangegeven. VGN pleit ervoor dit initiatiefrecht in deze herziening mee te nemen.

Opname van het initiatiefrecht voor representatieve organisaties is des te belangrijker nu representatieve organisaties op grond van artikel 11.7 alleen nog geacht worden belanghebbende te zijn bij een besluit niet zijnde een beschikking genomen op grond van deze wet. Met andere woorden,



de rechtsbescherming van representatieve organisaties is danig beperkt. Dat is een verontrustende gedacht gezien de monopoliepositie van o.a. de landelijke netbeheerder gas. Ook hier blijkt dat de bestaande bepalingen niet één op één zijn overgenomen. Onder de vigerende wet hebben representatieve organisaties de mogelijkheid tot het instellen van bezwaar en beroep tegen alle besluiten van ACM op grond van deze wet.