

Vergaderjaar 1998–1999

26 463

Regels omtrent het transport en de levering van gas (Gaswet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Met de Derde Energienota (kamerstukken II 1995/96, 24 525, nrs. 1 en 2) is een beleid ingezet dat een grotere rol aan de markt wil geven bij het in stand houden van een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening. Zowel bij elektriciteit als bij gas vindt een verschuiving plaats van een sterk door het aanbod gestuurde naar een primair vraaggestuurde structuur. Uitgangspunt daarbij is wat klanten, verbruikers en vragers van diensten, wensen. Het aantal keuzemogelijkheden zal toenemen, naarmate er meer concurrentie op de energiemarkten komt. Voor gas betreft het vooral meer concurrentie bij de inkoop en bij de levering aan consumenten. Dienstverlening wordt daarbij steeds belangrijker.

De toenemende concurrentie vereist aanpassingen van de energiebedrijven, op het gebied van bijvoorbeeld efficiëntie, de schaal van de activiteiten en de marketing. Aanpassingen die nodig zijn om de concurrentie, zeker ook uit en in het buitenland, te kunnen beantwoorden en om de sterke positie van Nederland, met zijn goed geoutilleerde infrastructuur, zijn energie-intensieve industrie en zijn sterk ontwikkelde internationale energiehandel, te bestendigen.

Bij die aanpassingen blijft de traditionele doelstelling van het energiebeleid, de al genoemde betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening intact. Specifiek voor aardgas moet er een goed mijnbouwklimaat blijven, dat eraan bijdraagt dat de Nederlandse gasreserves zo veel mogelijk worden ontwikkeld en bijdragen aan de nationale welvaart. Met het oog op deze doelstellingen van het beleid, met name de voorzieningszekerheid en het mijnbouwklimaat, is gekozen voor een geleidelijke overgang naar een meer vraaggestuurde marktstructuur.

Om die geleidelijke overgang te waarborgen en erin te voorzien dat vragers en aanbieders onder non-discriminatoire voorwaarden toegang kunnen krijgen tot transportnetten, zijn in dit voorstel van wet regels opgenomen voor het transport en de levering van gas. Het voorstel strekt mede ter uitvoering van richtlijn nr. 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998, betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas ((PbEG L 204),

hierna: richtlijn). Naast de uitvoering van de richtlijnbeperkingen is een regeling opgenomen met betrekking tot de levering aan beschermde afnemers. De richtlijn biedt uitdrukkelijk de ruimte voor een dergelijke regeling. Voorts zijn nog enkele beperkte regels ten aanzien van gasbedrijven opgenomen.

Met betrekking tot de organisatie van het transport en de levering van aardgas zijn in Nederland niet eerder specifieke wettelijke regels van kracht geweest. Weliswaar bestaat er al wetgeving op het vlak van aardgas, maar die is vooral op de productiezijde gericht (mijnbouw-wetgeving) en heeft slechts een beperkte invloed op de organisatie van de gasvoorziening. De Wet energiedistributie richt zich vooral op een aantal specifieke onderwerpen met betrekking tot (de activiteiten van) energiedistributiebedrijven, en niet zozeer op de organisatie van de gasdistributie. De Wet aardgasprijzen heeft tenslotte vanuit een specifieke invalshoek – een optimale nationaal-economische benutting van de bodemschatten – alleen betrekking op aardgasprijzen.

Als vervolg op de Derde Energienota is eind 1997 de discussienotitie «Gasstromen» uitgebracht waarin de contouren van een voorstel voor een Gaswet zijn geschetst. De notitie is voor commentaar voorgelegd aan marktpartijen en andere belanghebbenden. De Algemene Energie Raad heeft voorts een advies uitgebracht met betrekking tot «Gasstromen», waarvan de inhoud in mijn brief van 14 april 1998 aan de beide kamers der Staten-Generaal reeds kort is weergegeven. In die brief wordt tevens verwezen naar de hoofdpunten van het commentaar van de diverse partijen in het veld. Die punten betreffen de onderwerpen voorzieningszekerheid, transparantie van dienstentarieven en duurzaamheid. Zowel het advies als de overige commentaren zijn betrokken bij de verdere voorbereiding van de wetgeving. In paragraaf 4 wordt dit nader toege-licht.

Het wetsvoorstel is voor een uitvoeringstoets aan de Nederlandse mededingingsautoriteit (hierna: Nma) voorgelegd. De Nma heeft te kennen gegeven dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is maar wijst er op dat de keuze voor onderhandelde toegang kan leiden tot langdurige en arbeidsintensieve procedures. Uitgaande van de beleidsmatige keuze voor onderhandelde toegang en boekhoudkundige scheiding heeft de Nma een aantal kritische kanttekeningen geplaatst. Ter versterking van de uitvoerbaarheid heeft zij onder andere gesuggereerd extra voorzieningen te treffen met betrekking tot administratieve scheiding, zoals het voorschrijven van een openingsbalans, waarbij de te volgen boekhoudkundige principes en criteria worden omschreven. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen in de boekhoudkundige voorschriften. Daarnaast heeft de Nma aangegeven dat zij meent dat de aan haar toebedachte taak op het gebied van technische voorwaarden waaraan leidingen en installaties moeten voldoen niet bij haar thuishoort omdat dit een wezensvreemde taak is voor een dienst die toeziet op concurrentieverhoudingen. Mede naar aanleiding hiervan is in de toelichting op artikel 3 aangegeven dat deze taak een (marginale) toets op mededingingsrechtelijke aspecten bevat en dat de uiteindelijke beslissing over de toelaatbaarheid van de voorwaarden ligt bij de Europese Commissie. Het wetsvoorstel is op 16 november 1998 ingevolge artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 204) voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Tevens is het wetsvoorstel ingevolge artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235) voorgelegd aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie. Een aankondiging van het wetsvoorstel is gepubliceerd in de Staatscourant (van 26 januari 1999, nr. 17). Deze notificaties waren noodzakelijk aangezien niet uitgesloten is dat het

wetsvoorstel technische voorschriften bevat als bedoeld in richtlijn nr. 98/34/EG en de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen. Indicatief kan daarbij worden gewezen op de regeling van exclusieve vergunningen voor het leveren van gas aan beschermde afnemers en doelmatigheids- en milieuregels ten aanzien van het gebruik van gas (hoofdstuk 3 en de artikelen 29 en 30). Voor zover de regeling kwantitatieve invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 30 EG-verdrag of artikel XI van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel 1994 (Trb. 1994, 235) bevat, worden deze maatregelen gerechtvaardigd door het belang van consumentenbescherming en bescherming van het milieu. Het wetsvoorstel heeft de volgende structuur. Hoofdstuk 1 bevat begripsbepalingen en algemene beheerstaken voor gasbedrijven. Hoofdstuk 2 regelt het transport van gas en de toegang tot gaspijpleidingen. In hoofdstuk 3 zijn regels vastgelegd over de geleidelijke vrijmaking van de gasmarkt en over de levering van gas aan beschermde afnemers. Hoofdstuk 4 bevat de verplichting tot het hanteren van afzonderlijke administraties voor verschillende bedrijfsfuncties en regels met betrekking tot informatieverstrekking en geheimhouding. In hoofdstuk 5 zijn verschillende bepalingen opgenomen over onder meer het toezicht en de bevordering van energiebesparing, van duurzame energie en van een betrouwbare gasvoorziening. De hoofdstukken 6 en 7 tenslotte bevatten wijzigingen van andere wetten en overgangs- en slotbepalingen. In de eerstvolgende paragraaf van deze memorie is toegelicht welke ontwikkelingen ten grondslag liggen aan het streven naar liberalisering van de gasmarkt en welke effecten van de liberalisering verwacht kunnen worden. Vervolgens zijn de verplichtingen beschreven die voortvloeien uit de richtlijn (paragraaf 3) en worden de belangrijkste commentaren op «Gasstromen» weergegeven en de keuzes die mede naar aanleiding daarvan zijn gemaakt (paragraaf 4). Daarna zijn de hoofdonderdelen van het wetsvoorstel geschetst, te weten de toegang tot de netten (paragraaf 5) en de levering aan beschermde afnemers (paragraaf 6). In afzonderlijke paragrafen (7 en 8) is ingegaan op de organisatie van het toezicht met betrekking tot de voorgestelde regels en op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de hoofdlijnen van het energiebeleid. Ten slotte is voorzien in een overzicht van de effecten van het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven en het milieu (paragraaf 9) en is ingegaan op de aanpassing van andere wetten (paragraaf 10).

2. De ontwikkeling naar een geliberaliseerde gasmarkt

2.1. Totstandkoming van de gasmarkt

De structuur van de Nederlandse gasvoorziening is tot op heden vooral bepaald door de vondst van het grote gasveld in Groningen (hierna: Groningenveld). De overheid heeft samen met de betrokken partijen Shell en Esso een structuur gecreëerd die erop gericht is het Groningenveld en in tweede instantie ook de andere gasreserves nationaal-economisch zo goed mogelijk te benutten. Dat betekent het zorg dragen voor een gegarandeerde gasvoorziening voor de binnenlandse markt en een goed beheer van de bodemschatten, hetgeen onder meer leidt tot een aanmerkelijk profijt voor de samenleving van de opbrengsten uit gaswinning. Deze publieke belangen staan naast de commerciële belangen van Shell en Esso, die via hun joint venture in de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) de concessie hebben voor de winning van het Groningenveld. Als spil van deze publiek-private samenwerking is de NV Nederlandse Gasunie (hierna: Gasunie) opgezet die tot doel heeft zorg te dragen voor inkoop, transport en verkoop van gas. Deze structuur is in 1962 neergelegd in de «nota De Pous» (kamerstukken 1961/62, 6767, nr. 1), genoemd naar de toenmalige Minister van Econo-

mische Zaken, en is vertaald in overeenkomsten en afspraken tussen de genoemde partijen en de toenmalige Staatsmijnen. Op basis van die overeenkomsten heeft de Minister van Economische Zaken een aantal bevoegdheden met betrekking tot zowel de hoeveelheid gas die wordt geproduceerd en afgezet als de prijs die daarvoor wordt gerealiseerd. In die overeenkomsten zijn twee elementen van cruciale betekenis. Ten eerste zorgt Gasunie voor de onderlinge afstemming van de winning en de afzet van Nederlands gas. Hierdoor kan de productie van aardgas uit kleine voorkomens – die sinds de jaren zeventig aan belang heeft gewonnen – goed worden ingepast in de totale productie. De kleine velden kunnen kort na de ontdekking in productie worden genomen en vervolgens in een constant tempo produceren, terwijl de productie uit het Groningenveld bepaald wordt door de feitelijke vraag (functie van balansveld). Door die afstemming kan Gasunie producenten in Nederland gunstige voorwaarden bieden: gegarandeerde afname in een vrijwel constant tempo en zonder wachttijd. Deze aanpak (het kleineveldenbeleid) leidt er toe dat in Nederland ook (kleine) velden in ontwikkeling worden genomen die elders niet voldoende rendabel zouden worden geacht. Dat is goed voor de economische activiteit in de mijnbouw, voor het zoeken naar nieuwe gasvelden en voor de gasbaten. Het tweede cruciale element in de structuur van de Nederlandse gasvoorziening is dat Gasunie de opbrengsten uit de afzet – behoudens een vaste kleine marge – uitkeert aan de producenten. De opbrengsten worden in essentie bepaald door het zogenoemde marktwaardeprincipe dat in Europa gehanteerd wordt bij de prijsvorming van gas. Dat wil zeggen dat de prijs van alternatieve energiebronnen op de desbetreffende deelmarkt (met name huisbrandolie of stookolie) maatgevend is voor de prijs van aardgas. De prijs die de producenten ontvangen wordt vervolgens bepaald door de gemiddelde prijs die Gasunie in de verschillende deelmarkten realiseert.

Door de coördinatie van winning en afzet en het marktwaardebeginsel is in het verleden voor een goede nationaal-economische benutting van de bodemschatten gezorgd. Als gevolg van verschillende ontwikkelingen in de markt en in het denken over de rol van de overheid in die gasmarkt moet de bestaande structuur echter tegen het licht worden gehouden.

2.2. Ontwikkelingen in de gasmarkt

De Europese gasmarkt is het afgelopen decennium sterk gegroeid wat betreft zowel de schaal als de complexiteit. Na de allereerste ontwikkeling van een gasmarkt, te beginnen in Nederland, is er een toename van de gasvraag in samenhang met de ontwikkeling van gasnetten in steeds meer landen. De toenemende aandacht voor het milieu is een van de factoren die leiden tot de forse groei van de gasvraag. Ook de sterke uitbreiding van het geïntegreerde internationale pijpleidingennet, bijvoorbeeld door de totstandkoming van de interconnector met Engeland, draagt bij aan de ontwikkeling naar een volwassen markt. De sterke groei van de vraag wordt, althans in de nabije toekomst, nog overtroffen door de toename van het aanbod. Voor de komende vijf à tien jaar wordt een – gering – aanbodoverschot op de Europese gasmarkt verwacht. Het aanbod uit Noorwegen, Rusland en Noord-Afrika zal de komende jaren sterk toenemen door de ontwikkeling van nieuwe velden en de realisatie van een aantal nieuwe pijpleidingen. Ook via de interconnector zal tijdelijk extra gas het Europese continent bereiken. De afzet van een deel van dit aanbod is niet, zoals tot nu toe gebruikelijk was, vooraf in contracten vastgelegd.

Toename van het aantal leveranciers en het overaanbod van gas leiden tot prijsconcurrentie en een meer gedifferentieerd dienstenaanbod. Het eerder genoemde marktwaardeprincipe – koppeling aan de olieprijs – boet aan betekenis in en de concurrentie tussen aanbieders van gas wordt

belangrijker bij de prijsvorming. Die concurrentie zorgt ook voor meer transparantie. Duidelijker wordt hoeveel moet worden betaald voor een kubieke meter gas en wat de prijs is van de diensten die daarbij worden geleverd, zoals transport en flexibiliteit (door opslag of andere vormen van capaciteitsdiensten). Dit biedt, mede gelet op de toetreding tot de markt van nieuwe kopers, de mogelijkheid voor korte-termijncontracten en wellicht voor een Europese spotmarkt.

2.3. Waarom liberaliseren?

De energiemarkt was tot op heden sterk aanbodgestuurd, zoals dat in het algemeen in nutssectoren gebruikelijk was. Zeker bij aardgas speelde mee dat in de ontwikkelingsfase de investeringen in de productie hand in hand gingen met de ontwikkeling van markten.

Het voorstel van wet beoogt de gasmarkt, die de kinderschoenen inmiddels is ontgroeid, primair vraaggestuurd te maken. De keuzevrijheid van consumenten staat voorop. De concurrentie tussen aanbieders die daarmee gepaard gaat, kan leiden tot meer efficiëntie, lagere kosten en daarmee tot een betere internationale concurrentiepositie van gasbedrijven. Tevens kan die concurrentie resulteren in lagere prijzen, een betere dienstverlening en een meer gedifferentieerd productenpakket voor eindverbruikers.

De energieprijzen in Europa zijn aanmerkelijk hoger dan die op geliberaliseerde energiemarkten, zoals in Noord-Amerika. Hoewel dit verschil in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de hogere productiekosten en de veel hogere belastingen op energie in Europa, was het een van de belangrijkste drijfveren voor de totstandkoming van de richtlijnen die de interne markt in Europa voor elektriciteit en gas moeten realiseren. Het belang voor de concurrentiepositie van met name de energie-intensieve bedrijven is duidelijk.

2.4. Effecten van liberalisering

De keuze voor liberalisering is ten principale al in de Derde Energienota gemaakt, maar voor het uitwerken van de wijze waarop dat moet gebeuren is het nodig nader naar de te verwachten effecten daarvan te kijken. Want lagere prijzen die uit de liberalisering kunnen voortvloeien, leiden in Nederland niet automatisch tot een hogere maatschappelijke welvaart. Nederland exporteert immers ruwweg de helft van het geproduceerde aardgas en heeft daarom voordeel bij een hoog prijsniveau. Bij een terugtrekkende overheid en een toename van de marktwerking moet gewaakt worden voor het ondermijnen van de traditionele doelstelling van het energiebeleid: betrouwbaar, betaalbaar en schoon. De wijze waarop aan de liberalisering vorm wordt gegeven kan daarbij een bepalende rol spelen. Het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid heeft daarom in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek naar de maatschappelijke welvaartseffecten gedaan, waarover in februari 1998 het rapport «Marktwerking in de gasmarkt» werd uitgebracht. De centrale probleemstelling was hoe de marktwerking op de Nederlandse gasmarkt kan worden bevorderd, zodanig dat de maatschappelijke welvaart toeneemt en de internationale concurrentiepositie verbetert, terwijl voldoende rekening wordt gehouden met de nationale belangen en de publieke taken. Mede aan de hand van dit rapport wordt hierna ingegaan op enkele belangrijke elementen die een rol spelen, te weten de prijzen voor eindverbruikers, de concurrentiepositie van de gassector, het mijnbouwklimaat en de gasbaten en ten slotte het publieke belang van voorzieningszekerheid en een schoon milieu.

a. Prijzen van gas voor eindverbruikers

Omdat Nederland in belangrijke mate (meer dan 50%) in zijn energie-behoefte voorziet met gas, is een mogelijke verlaging van de gasprijs aantrekkelijk. De veronderstelling dat door een grotere marktwerking in de gassector de prijzen lager kunnen worden, gaat uit van de gedachte dat er thans sprake is van inefficiëntie of van monopoliewinsten bij bestaande bedrijven. Dat liberalisering tot lagere prijzen kan leiden, wordt duidelijk uit de prijsontwikkeling in landen waar de gasmarkt reeds geliberaliseerd is. In onderstaande tabel worden de gasprijzen in een aantal landen met elkaar vergeleken (zie met name de cijfers in de kolommen exclusief heffingen).

Gasprijzen industrie

Land	1985		1987		1989		1991		1993		1995		1997	
	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.
België	42	42	30	30	27	27	38	38	31	31	34	34	31	31
Duitsland	44	44	37	37	35	31	48	43	45	40	50	44	45	40
Frankrijk	43	43	36	36	31	31	36	36	34	34	39	39	36	36
Nederland	38	38	27	27	25	25	30	29	29	27	36	34	32	30
VS	36	n.a.	27	n.a.	27	n.a.	24	n.a.	27	n.a.	24	n.a.	32	n.a.
VK	35	35	37	37	34	34	38	38	33	33	30	30	24	24
Canada	25	n.a.	22	n.a.	20	n.a.	21	n.a.	18	n.a.	17	n.a.	18	n.a.

Gasprijzen huishoudens

Land	1985		1987		1989		1991		1993		1995		1997	
	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.	incl.	excl.
België	80	70	83	72	82	72	101	88	97	82	117	97	99	82
Duitsland	72	64	77	69	75	64	102	87	102	86	114	96	99	83
Frankrijk	90	78	105	91	97	84	111	96	110	95	120	103	102	87
Nederland	59	51	68	58	60	52	88	75	74	62	87	73	86	69
VS	56	n.a.	51	n.a.	52	n.a.	57	n.a.	57	n.a.	58	n.a.	64	n.a.
VK	50	50	64	64	68	68	83	83	68	68	79	74	81	76
Canada	39	n.a.	39	n.a.	42	n.a.	44	n.a.	42	n.a.	39	n.a.	41	n.a.

– prijzen in US dollar per 10 Gigajoule, respectievelijk inclusief en exclusief heffingen
 – n.a.: gegevens niet beschikbaar

Bron: IEA Statistics, Energy prices and taxes third quarter 1998

Uit deze tabellen blijkt dat in absolute zin de gemiddelde gasprijzen in continentaal Europa hoog zijn, vergeleken met de prijzen in geliberaliseerde landen zoals de Verenigde Staten (VS) en Canada. De cijfers zijn overigens niet helemaal vergelijkbaar. Zo drukt het heffingen- en belastingregime in de VS beduidend minder op de energieprijzen dan in West-Europa. Voorts wordt het prijsverschil ook deels verklaard door omstandigheden die specifiek zijn voor de VS, zoals bijvoorbeeld het grote aantal kleine producenten, lagere ontwikkelingskosten en lagere transportkosten. Interessanter is het daarom te kijken naar de ontwikkeling in het prijsniveau. Geconstateerd kan worden dat het prijsverschil met name voor de industrie is toegenomen sinds de liberalisering in de VS, die in de jaren tachtig is ingezet. Overigens mag uit de tweede tabel tevens worden geconcludeerd dat de prijsverschillen voor kleinverbruikers groter zijn dan voor de industrie en dat de (klein-) verbruiker in Nederland wat betreft het prijsniveau – vergeleken met de buurlanden – goed af is.

Bij het bepalen van de effecten van de liberalisering in Europa spelen meerdere factoren een rol. In de eerste plaats de internationale gasprijs, zoals die door producenten wordt berekend. Deze prijs komt op een internationale markt tot stand. De wijze waarop in Nederland vorm wordt

gegeven aan de liberalisering zal de prijsvorming niet wezenlijk veranderen. Die prijs wordt vooral bepaald door de concurrentie tussen de aanbieders, waarbij de marktstructuur (oligopolie), de productiekosten (met name die van de marginale aanbieder) en de mate van koppeling aan de olieprijs van belang zijn. Evenals in het verleden zullen ook in de toekomst de veranderingen van de olieprijs of van de dollarkoers tot forse prijsaanpassingen kunnen leiden. In de tweede plaats wordt de gasprijs bepaald door de prijs die wordt berekend voor het transport en andere diensten bij de levering van het gas en de marges die daar gerealiseerd worden. Hier mag een prijsverlaging en een betere dienstverlening als gevolg van de liberalisering worden verwacht, omdat meer concurrentie zal leiden tot grotere kostenefficiëntie en druk op de marges. In de derde plaats geldt, met name voor kleinverbruikers, dat ook milieuheffingen van invloed zijn op de prijs. Hoewel los staand van de liberalisering van de gasmarkt, moet dit aspect hier worden genoemd. De aangekondigde stijging van de in de Wet belastingen op milieugrondslag geregelde regulerende energiebelasting (REB) noopt bijvoorbeeld tot het matigen van verwachtingen ten aanzien van verlaging van de gasprijs voor de kleinverbruiker.

Per saldo mag voor de industrie zeker een lagere gasprijs worden verwacht, al zal die verlaging waarschijnlijk niet in de orde van grootte liggen die is gerealiseerd in andere landen waar de markt al is geliberaliseerd. De Nederlandse gasprijzen zijn immers al relatief laag. Ten aanzien van de tarieven voor kleinverbruikers is een voorspelling voor de lange termijn – dat wil zeggen na een overgangperiode – lastiger.

b. Concurrentiepositie van de gassector

Liberalisering kan leiden tot verbetering van de internationale concurrentiepositie van gasbedrijven. De als gevolg van liberalisering toenemende concurrentiedruk zal bedrijven stimuleren tot een grotere efficiëntie. Een hoger niveau van efficiëntie is tot op zekere hoogte nu al zichtbaar in Nederland dankzij de verzakelijking van de sector die sinds de jaren tachtig is opgetreden. Distributiebedrijven kregen een grotere schaalomvang en kwamen op grotere afstand te staan van de overheid. De liberalisering zal deze ontwikkeling naar verwachting versterken.

c. Mijnbouwklimaat en gasbaten

Met name voor gasproducerende landen geldt dat druk op de prijzen en meer algemeen de grotere onzekerheid over de ontwikkeling van de markt tot grotere voorzichtigheid kan leiden bij exploratie en winning. Een dergelijke terughoudendheid van producenten heeft ook effecten op de welvaart: de economische activiteit en de bijbehorende werkgelegenheid lopen terug, de gasreservepositie wordt aangetast en ten slotte is er – ook op de langere termijn – sprake van een inkomstenderving van de staat. Gemiddeld ontvangt de Nederlandse schatkist immers tot nu toe ongeveer zeventig cent van iedere gulden die aan de gaswinning verdiend wordt.

d. Voorzieningszekerheid en milieu

Het loslaten van de bestaande structuur van de gasvoorziening heeft gevolgen voor publieke taken zoals de voorzieningszekerheid en de zorg voor het milieu, zo concludeert ook het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid. Voorzieningszekerheid is in de bestaande structuur gewaarborgd doordat bepaalde taken aan Gasunie en distributiebedrijven zijn opgedragen. Op zichzelf kunnen in een vrije markt taken voor leveranciers ten aanzien van voorzieningszekerheid in regelgeving worden

vastgelegd. Maar het kleine-veldenbeleid en daarmee het strategisch voorraadbeheer, kan bij een vergaande liberalisering onder druk komen te staan.

In de bestaande structuur zijn diverse instrumenten ingezet om te bevorderen dat de gasvoorziening op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze plaatsvindt. Veel van deze instrumenten zullen ook in een meer geliberaliseerde markt hun effectiviteit kunnen behouden. Wel is het zo dat bij de vormgeving van het beleid meer rekening zal moeten worden gehouden met de veranderende oriëntatie van de bedrijven in de markt.

2.5. Regelgeving en beleid met betrekking tot liberalisering

De onderzoekers van het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid concluderen dat in dit stadium niet alle gevolgen van liberalisering kunnen worden overzien, zeker niet in kwantitatieve zin. De onzekerheid betreft met name de gevolgen die een meer of minder ingrijpende verandering van de positie van Gasunie heeft voor de nationale economische belangen en voor de concurrentiepositie van Gasunie.

Duidelijk is dat de vormgeving van de liberalisering van groot belang is. Zoals het rapport (blz. 97) al aangeeft, dient te worden gezocht naar de beste synthese tussen het streven naar meer «markt» en de garantie van publieke taken en nationale belangen.

In dit wetsvoorstel is gezien de hiervoor geschetste onzekerheden een geleidelijke overgang naar een vrije markt geregeld waarbij de bestaande structuur van de gasvoorziening zo veel mogelijk intact blijft voor de beschermde klanten. De vrije markt krijgt aldus de gelegenheid zich evenwichtig te ontplooien, terwijl de huidige organisatie van de gassector niet geconfronteerd wordt met al te ingrijpende consequenties. Daarmee wordt ook aangesloten bij de wijze waarop de meeste lidstaten de richtlijn zullen implementeren, want de Nederlandse gasmarkt kan niet geïsoleerd worden gezien. In hoofdstuk 8 wordt verder ingegaan op de gevolgen van de liberalisering voor het energiebeleid. Daarbij wordt met name aandacht geschonken aan de nu nog onzekere factoren en de wijze waarop eventuele negatieve effecten zoveel mogelijk worden gemitigeerd.

3. Richtlijn interne gasmarkt

De richtlijn regelt een aantal aspecten met betrekking tot de transmissie, distributie, levering en opslag van gas met het doel geleidelijk een vrije interne gasmarkt tot stand te brengen. De richtlijn beoogt geen volledige harmonisatie en bevat onder meer opties ten aanzien van de toegang tot het net en het opleggen van publieke taken. Gasbedrijven moeten ingevolge de richtlijn op economische voorwaarden veilige, betrouwbare en efficiënte transmissie- en distributienetten, opslag- en LNG-installaties exploiteren en ontwikkelen. Zij mogen niet discrimineren tussen gebruikers van de gasnetten. Daarbij voorziet de richtlijn in informatieverplichtingen en in een verbod op misbruik van commercieel gevoelige informatie. Aan distributiebedrijven kan ten behoeve van bepaalde afnemers een leveringsplicht worden opgelegd en daarbij kan (tarief)-toezicht worden uitgeoefend. Horizontaal of verticaal geïntegreerde gasbedrijven moeten een gescheiden boekhouding voor verschillende activiteiten voeren en transacties van een zekere omvang met verwante bedrijven specificeren.

Wat betreft de toegang tot het gasnet biedt de richtlijn de keuze uit twee systemen, namelijk het systeem van toegang via onderhandelingen of het systeem van gereguleerde toegang. Bij het systeem van toegang via onderhandelingen dienen de betrokken bedrijven hun belangrijkste handelsvoorwaarden te publiceren. Daarnaast schrijft de richtlijn voor dat iedere lidstaat een geschilleninstantie moet aanwijzen. Dit dient een onafhankelijke autoriteit te zijn die toeziet op de toegang tot het net en die

geschillen daarover beslecht. Misbruik van machtsposities en markt-ondermijnende praktijken moeten worden voorkomen.

De richtlijn voorziet in een geleidelijke openstelling van de nationale gasmarkten, waarbij de lidstaten bepalen welke groepen afnemers op hun grondgebied toegang tot het net krijgen. Voor dit geleidelijke proces is gekozen, omdat de technische integriteit van de leveringssystemen gewaarborgd moet blijven en omdat de technische en organisatorische aanpassingen voor bedrijven omvangrijk zijn. Zo zal onder meer aanpassing in de inkoopportfolio's van bedrijven, die thans veelal uit langlopende contracten bestaan, moeten plaatsvinden.

Elke lidstaat dient te bepalen welke partijen vrij worden in hun keuze van leverancier. De richtlijn duidt die partijen aan als «in aanmerking komende afnemers». In eerste instantie dienen in elk geval elektriciteitsproducenten en verbruikers die meer dan 25 miljoen m³ gas per jaar verbruiken dit recht te krijgen, evenals distributiebedrijven voor zover zij leveren aan afnemers die zelf het recht tot vrije afname hebben. De richtlijn biedt ruimte om een drempel vast te stellen waaronder producenten van elektriciteit die wordt opgewekt op basis van warmte-krachtkoppeling van deze vrijheid zijn uitgezonderd. Dergelijke uitzonderingen dienen aan de Europese Commissie genotificeerd te worden. Naast de bovengenoemde volumegrens is er een minimumpercentage van de gasmarkt dat tenminste moet worden opengesteld. Dit is voor de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn vastgesteld op 20% van het totale jaarlijkse gasverbruik in een lidstaat.

Na deze eerste vijf jaar dient de markt verder geopend te worden tot tenminste 28%, terwijl het volume van in aanmerking komende afnemers wordt verlaagd naar 15 miljoen m³. Tenslotte gaat, 10 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, de markt open tot tenminste 33% van het totale jaarlijkse gasverbruik in een lidstaat en daalt de volumegrens naar 5 miljoen m³.

Voor lidstaten die de markt verder openen dan het minimum-percentage van de richtlijn bestaat de mogelijkheid om het zogenaamde reciprociteitsbeginsel te hanteren. Tenslotte is voorzien in de bevoegdheid voor lidstaten om crisismaatregelen te nemen en om uitzonderingen toe te staan met het oog op bestaande lange termijncontracten («take-or-pay-verbintenissen»).

4. Hoofdpijnen van uitvoering van de richtlijn

Bij de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving staan twee thema's centraal: en een geleidelijke opening van de markt en de wijze waarop de toegang tot het net wordt geregeld. Hieronder worden deze hoofdkeuzen van het wetsvoorstel uiteengezet. Tevens wordt ingegaan op enkele andere elementen van het wetsvoorstel zoals de voorzieningszekerheid en een duurzaamheidsverplichting voor gas. Per onderdeel is aangegeven of «Gasstromen» heeft geleid tot commentaar en de wijze waarop dat is verwerkt.

4.1. Marktopening

De principiële keuze voor een geleidelijke en op termijn volledige marktopening is in 1995 bij de totstandkoming van de Derde Energienota gemaakt. Marktpartijen hebben zich sindsdien voorbereid op een marktopening in het in de Derde Energienota geschetste tempo. Dit is dezelfde lijn als die welke bij de liberalisering van de elektriciteitsmarkt is gevolgd. Een volledige marktopening zal leiden tot meer concurrentie en daarmee tot verbetering van de service en de klantgerichtheid en tot een verhoging van de kostenefficiëntie. Verwacht mag worden dat de marktwerking er meer en meer voor zorgt dat prijsverschillen die niet zijn gebaseerd op kostenverschillen zullen verdwijnen, ook voor klein-

verbruikers. Naar verwachting zullen de meeste EU-landen de gasmarkt op termijn volledig openen. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is bij de implementatie van de richtlijn sprake van een volledig vrije markt voor gas. De ervaringen in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten tonen aan dat liberalisering leidt tot kostenefficiëntie en een beter en breder dienstenpakket voor alle eindafnemers.

Wat betreft de geleidelijkheid van de marktopening is in «Gasstromen» voorzien dat in eerste instantie alle afnemers die meer dan 10 miljoen m³ per jaar verbruiken vrij zijn in de keuze van hun leverancier.

Vanaf 2002 zullen alleen klanten met een jaarverbruik van minder dan 170 000 m³ nog aan hun leverancier gebonden zijn. In 2007 wordt ook deze laatste groep vrij in de keuze van hun leverancier. In de commentaren op «Gasstromen» werden tegen dit voorstel weinig bezwaren ingebracht. Ook niet ten aanzien van de tussengroep, die tot 2002 nog gebonden wordt aan zijn leverancier. In «Gasstromen» was op dit punt expliciet om reacties gevraagd. Een geleidelijke opening is van belang om een soepele overgang te garanderen en schoksgewijze ontwikkelingen zoveel mogelijk te voorkomen. Die geleidelijkheid is tevens van belang voor een nationaal-economische optimale benutting van de bodemschatten. Bij een abrupte opening van de markt zouden Gasunie en de distributiebedrijven wellicht problemen ondervinden met het nakomen van hun inkoopverplichtingen. Dat zou de gegarandeerde afname uit kleine velden in gevaar brengen. De gasbedrijven en de verbruikers krijgen voorts met de voorziene fasering de gelegenheid zich in te stellen op een vrije markt.

Uit praktische overwegingen is voor het vaststellen van de grenzen aangesloten bij bestaande klantengroepen. De groep klanten met een verbruik van meer dan 10 miljoen m³ gas per jaar wordt gevormd door klanten die hun gas betrekken bij Gasunie of bij buitenlandse leveranciers. Gasunie heeft ten behoeve van deze groep al een nieuw tariefsysteem ingevoerd, het zogenaamde commodity dienstensysteem, dat inhoudt dat het gas als zodanig en de diensten die daarop betrekking hebben afzonderlijk worden aangeboden en afzonderlijk kunnen worden afgenomen. De klanten met een verbruik van minder dan 10 miljoen m³ gas per jaar betrekken hun gas vrijwel uitsluitend bij energiedistributiebedrijven. De grens van een jaarverbruik van 170 000 m³ gas komt overeen met de grens voor het kleinverbruikerstarief die distributiebedrijven thans hanteren. Deze correspondeert met de bij de REB gehanteerde grens. De distributiebedrijven treffen inmiddels al voorbereidingen ten aanzien van de vrijmaking van de tweede groep afnemers in 2002. De verwachting is dat ze daar voor 2002 goed op ingesteld zullen zijn. Voor deze groep afnemers – die vrijwel geheel gevormd wordt door bedrijven – is het van belang dat de vrijmaking redelijk snel geëffectueerd wordt met het oog op hun concurrentiepositie ten opzichte van bedrijven in landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en ook om de ongelijkheid ten opzichte van bedrijven in Nederland die wel boven de grens van 10 miljoen m³ zitten, weg te nemen. Tot 1 januari 2002 worden deze afnemers echter nog aangemerkt als beschermde afnemers. Voor de laatste groep afnemers (de kleinverbruikers) geldt een overgangstermijn van zeven jaar. In die periode zijn ook zij beschermde afnemers. Voor de levering aan beschermde afnemers is sprake van toezicht op de prijzen en een leveringsplicht. In de overgangperiode blijven de afnemers klant bij hun huidige energiedistributiebedrijf. In hoofdstuk 6 van deze memorie wordt verder ingegaan op de levering aan beschermde afnemers.

De in het wetsvoorstel voorziene geleidelijke openstelling van de gasmarkt brengt met zich mee dat de drempels uit de richtlijn ruimschoots gehaald worden. In eerste instantie wordt circa 44 % van de markt opengesteld. Dit wordt bereikt doordat de volumegrens voor de eerste stap wordt gelegd bij 10 miljoen m³ gas. Deze grens ligt lager dan de

richtlijn grens van 25 miljoen m³ gas afname per jaar. Qua percentage marktopening maakt het echter voor Nederland heel weinig uit of de grens bij 25 miljoen m³ wordt gelegd of bij 10 miljoen m³. Het gaat daarbij om een verschil van 1% van de markt. Nederland zit binnen de EU in de middenmoot wat betreft het tempo en de mate van vrijstelling. De in de richtlijn opgenomen volumegrenzen zorgen ervoor dat in alle EU-landen – behalve Frankrijk – de percentages van marktopening flink hoger liggen dan de in de richtlijn opgenomen minimumpercentages voor marktopening. De marktopeningpercentages zijn in de richtlijn opgenomen om landen die relatief weinig grootverbruikers hebben te dwingen tot een substantiële openstelling van de markt over te gaan. Ter illustratie een overzicht van de percentages voor marktopening per lidstaat op basis van gegevens uit 1997:

Lidstaat	elektriciteits- producenten en eindafnemers van > 25 mln. kuub gas	elektriciteits- producenten en eindafnemers van > 10 mln. kuub gas
Finland	97%	99%
Ierland	71	75
Luxemburg	53	54
Oostenrijk	50	56
Denemarken	46	53
Nederland	43	44
België	41	46
Italië	32	39
Zweden	31	44
Duitsland*		
Spanje	26	47
VK*	21	26
Frankrijk	18	27
Portugal		
Griekenland		
gemiddeld EU	31	37

* in deze landen is de markt inmiddels volledig open

De in het wetsvoorstel opgenomen volumegrens van 10 miljoen m³ gas per jaar leidt er automatisch toe dat elektriciteitsproducenten met gasgestookte elektriciteitscentrales van meet af aan inkoopvrijheid hebben.

Producenten die elektriciteit produceren op basis van warmtekrachtkoppeling (WKK) zullen evenals andere afnemers geleidelijk inkoopvrijheid krijgen; voor hen zullen dezelfde grenzen voor de jaarafnames gelden. Er zijn zwaarwegende redenen om in dit opzicht gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 18, tweede en vijfde lid, van de richtlijn biedt om niet alle WKK-producenten in de eerste stap vrij te maken:

- de huidige voorstellen beantwoorden aan de doelstelling van geleidelijke openstelling van de markt, zeker gezien de toch al forse eerste stap (44 % van de markt gaat open) die in dit wetsvoorstel is voorzien;
- de technische en organisatorische voorbereidingen, die nodig zijn om vanaf 2002 alle afnemers met een verbruik tussen 170 000 m³ gas en 10 miljoen m³ gas per jaar keuzevrijheid te geven, maken het in de praktijk onmogelijk voor de afnemers uit deze categorie, die een warmtekrachtinstallatie hebben, een uitzondering te maken;
- ten slotte zou het achterwege laten van een drempel voor warmtekrachtinstallaties repercussies hebben voor de verhoudingen op de elektriciteitsmarkt, met name omdat er ook bij elektriciteit in de overgangperiode sprake is van beschermde klanten, die bijvoorbeeld recht hebben op een vaste vergoeding voor de elektriciteit die

teruggeleverd wordt aan het net; daarbij moet worden bedacht dat degenen die met een WKK-installatie concurreren op de elektriciteitsmarkt in de regel een jaarverbruik hebben dat ligt boven de voorgestelde drempel van 10 miljoen m³ (wat ruwweg overeenkomt met 7 MWe).

De gekozen systematiek heeft als gevolg dat vanaf 2002 voor vrijwel alle WKK-installaties die op dit moment in bedrijf zijn keuzevrijheid zal gelden. De richtlijn biedt de mogelijkheid een reciprociteitsbepaling op te nemen. Op basis daarvan kan een lidstaat maatregelen treffen wanneer ongelijkheden ontstaan in de internationale gashandel. Dat kan het geval zijn wanneer gasbedrijven uit een land dat minder ver geliberaliseerd is wel aan Nederlandse afnemers mogen leveren, maar Nederlandse gasbedrijven niet mogen leveren aan klanten in dat land. De in het wetsvoorstel opgenomen reciprociteitsregeling behelst in de eerste plaats een jaarlijkse melding van grensoverschrijdende leveringen. Voorts voorziet de regeling er in dat de minister afnemers, leveranciers, handelaren en landen aan kan wijzen ten aanzien waarvan het verboden is het transport van gas te verrichten vanuit een ander land naar Nederland. Vooral nog is er overigens niet veel aanleiding te veronderstellen dat het nodig zal zijn om gebruik te maken van de reciprociteitsregeling. Binnen de EU kan voorlopig vooral concurrentie verwacht worden uit met name het Verenigd Koninkrijk, waar de gasmarkt al veel verder geliberaliseerd is, zodat de reciprociteitsregeling daarop niet van toepassing kan zijn.

4.2. Onderhandelde toegang

De systematiek van onderhandelde toegang, zoals die is omschreven in «Gasstromen», gaat er van uit dat in eerste instantie de markt en in tweede instantie de toezichthouder bepaalt welke tarieven en voorwaarden voor die toegang redelijk zijn. De commentaren op «Gasstromen» richten zich wat de toegang betreft met name op de transparantie van de dienstentarieven. De keuze voor een systeem van onderhandelde toegang wordt over het algemeen onderschreven, ook met betrekking tot de distributiebedrijven. Maar met name grote afnemers als de elektriciteitsproducenten, verenigd in de SEP, en de Vereniging voor Energie, Milieu en Water en handelaren als Entrade en Enron betwijfelen de redelijkheid van de door de neteigenaar zelf vastgestelde tarieven en wijzen op het risico van langdurige geschillenprocedures. Daardoor zouden neteigenaren gedurende lange tijd in een voordeliger positie verkeren.

Het lijdt geen twijfel dat transparantie een belangrijke voorwaarde is, wil een systeem van onderhandelde nettoegang werken. Met name de indicatieve tarieven die neteigenaren moeten publiceren, niet alleen voor het transport, maar ook voor diensten als het aanpassen van de benuttingsgraad of de kwaliteit, moeten aan die transparantie bijdragen. Dit aspect was in «Gasstromen» nog onvoldoende uitgewerkt. In hoofdstuk 5 van deze toelichting is het systeem van onderhandelde toegang tot het net nader toegelicht.

4.3. Voorzieningszekerheid en duurzame energie

In «Gasstromen» is aangegeven dat de voorzieningszekerheid vanaf 2007 primair zou kunnen worden toevertrouwd aan de werking van de markt, waarbij partijen in contracten voldoende flexibiliteit en zekerheid kunnen creëren met het oog op bijzondere situaties. Bij de evaluatie van de Gaswet zou deze benadering heroverwogen kunnen worden en zou eventueel voor de periode vanaf 2007 alsnog een structurele voorziening in de Gaswet opgenomen kunnen worden. In de commentaren op «Gasstromen» worden vraagtekens geplaatst bij deze benadering. Uiteenlopende partijen als de Algemene Energie Raad,

EnergieNed, Gasunie, Esso en Shell vragen zich af of niet aanvullende regelgeving gewenst is, voor situaties waarin de markt tekort schiet. Mede naar aanleiding daarvan is bij nadere overweging in dit wetsvoorstel een algemene taak opgenomen voor leveranciers aan kleinverbruikers, met het oog op de voorzieningszekerheid in de periode waarin de levering aan kleinverbruikers niet meer gebonden is aan een vergunning (zie paragraaf 8.1 van deze toelichting).

In «Gasstromen» is ook ingegaan op de bijdrage van gasleveranciers en -consumenten aan het bereiken van een duurzame energievoorziening in Nederland. Daarbij werd een duurzaamheidsverplichting niet als wenselijk gezien, gelet op het kleine potentieel van «duurzaam geproduceerd gas» en de administratieve lasten van een certificatiesysteem. In een aantal commentaren, zoals van Amoco en VNO/NCW, wordt dit onderschreven. Maar anderen, zoals de Algemene Energieraad, Natuur en Milieu, Enercom, SEP en de Waddenvereniging, pleiten vóór een duurzaamheidsverplichting. De argumenten geven aanleiding het perspectief te schetsen van een certificatiesysteem voor duurzame energie waarin, naast duurzaam geproduceerde elektriciteit, ook duurzaam geproduceerd gas een plaats kan krijgen. Op deze wijze wordt de bijdrage van gasconsumenten aan de financiering van het stimuleren van een duurzame energievoorziening geconcretiseerd (zie verder paragraaf 8.3).

4.4. Evaluatie

Een evaluatie van de wet zal, zo wordt voorgesteld, binnen vier jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal worden aangeboden. De effectiviteit van onderhandelde toegang, de gevolgen van de liberalisatie voor de voorzieningszekerheid, de gasprijzen, het milieu en de snelheid van het liberaliseringsproces, ook in de andere lidstaten, zullen dan kunnen worden beoordeeld. Dat geldt ook voor het functioneren van het toezicht op de naleving van deze wet. Tevens kan op dat moment bezien worden of er doorslaggevende argumenten zijn om tot integratie van de bestaande wetgeving ten aanzien van gas, elektriciteit en energiedistributie over te gaan. Ik wijs in dit verband ook op hetgeen in hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Elektriciteitswet 1998 daarover is gesteld (kamerstukken II 1997/98, 25 621, nr. 3, blz. 17–18)

5. Toegang tot netten

5.1. Onderhandelde nettoegang

De keuze voor onderhandelde toegang ligt om verschillende redenen voor de hand. De onderhandelde toegang sluit het best aan bij de bestaande praktijk. Ongeveer 65 % van het in Europa verbruikte gas passeert één of meer grenzen op weg naar de klant, op basis van contracten met de neteigenaar. Bovendien is de trend op de markt om meer en meer met een gastransportbedrijf alleen transportovereenkomsten te sluiten, onafhankelijk van de in- of verkoop van gas. De ontwikkelingen in het aanbod van gas doen vermoeden dat de druk op gastransportbedrijven om gas van en voor anderen te transporteren, alleen maar zal toenemen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de totstandkoming van nieuwe tariefsystemen, waarin voor transport en andere diensten een apart tarief geldt. Daarnaast is te signaleren dat sommige partijen zelf een gasleiding aanleggen of dat overwegen. Er bestaat immers, anders dan bij elektriciteit, vrijheid van netaanleg. De gassector krijgt de kans om te bewijzen dat het systeem van onderhandelde toegang kan werken.

Het systeem van onderhandelde toegang tot de netten past ook het best bij het uitgangspunt van zo licht mogelijke regulering. In dit verband is de vraag aan de orde of er aanleiding bestaat om, naast de Mededin-

gingswet, sectorspecifieke wetgeving in te voeren. De Mededingingswet heeft immers betrekking op alle economische sectoren en bevat een verbod op mededingingsafspraken, een verbod op misbruik van economische machtsposities en bepalingen over toezicht op concentraties. De Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma) ziet toe op de naleving van deze regels die zijn ontleend aan Europese mededingingsregels. Het verbod van misbruik van economische machtsposities impliceert dat toegang tot netten moet worden verleend onder redelijke, objectieve, niet discriminerende en transparante voorwaarden.

Gezien de bestaande praktijk op de gasmarkt en de ontwikkelingen die zich daar aftekenen, lijkt de Mededingingswet een goede grondslag voor het toezicht op de toegang tot de netten. De aanvullende bepalingen in dit wetsvoorstel met betrekking tot de toegang tot de gastransportnetten dienen ter facilitering en ondersteuning van de mededingingsregels. Het wetsvoorstel expliciteert de plicht van elk gastransportbedrijf, dat geacht wordt een economische machtspositie te hebben, te onderhandelen met klanten die toegang tot het net willen. Die onderhandelingsplicht betreft ook de andere diensten die noodzakelijk zijn voor het realiseren van dat transport.

5.2. Transparantie

Ingevolge de richtlijn zijn voorschriften in het wetsvoorstel neergelegd die de transparantie bij nettoegang vergroten. Het wetsvoorstel vereist in de eerste plaats een boekhoudkundige scheiding van opslagactiviteiten en transportactiviteiten, zodat de Nma zich een oordeel kan vormen over de redelijkheid van de tarieven of het bestaan van kruissubsidie. Voorzien is voorts in een verplichting inzake de toerekening van kosten in overeenstemming met het daadwerkelijk gebruik van middelen voor de onderscheiden activiteiten. In de tweede plaats dienen transportbedrijven voor het transport en de noodzakelijkerwijs daarmee verbonden diensten indicatieve tarieven en voorwaarden te publiceren. In de derde plaats bevat het wetsvoorstel de plicht om zogenaamde «Chinese muren» te plaatsen tussen de bedrijfsonderdelen die zich respectievelijk met transport en handel bezig houden. Vertrouwelijke informatie die met het oog op de ene activiteit wordt verkregen, mag niet worden misbruikt voor de andere activiteit.

De voorgestelde administratieve scheiding past in een optimaal functioneren van de Nederlandse gasstructuur. Zij brengt transparantie met zich mee en laat daarnaast voldoende ruimte voor versterking van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven in Europa. Ook kan zo het beleid ten aanzien van de voorzieningszekerheid en de ontginning van kleine gasvelden worden gehandhaafd. In het algemeen hebben geïntegreerde gasbedrijven een sterke positie en ten aanzien van Gasunie in het bijzonder betekent integratie van functies dat het hiervoor bedoelde beleid zo effectief mogelijk kan worden uitgevoerd (zie ook paragraaf 8.1). Nederland loopt met de voorgestelde regels in de pas met de andere EU-lidstaten, hetgeen ook voor de concurrentiepositie van de gasbedrijven van belang is.

5.3. Toegang tot productiepijpleidingnetten

Het hiervoor geschetste stelsel heeft betrekking op de toegang tot de zogenaamde «downstream»netten. Voor de toegang tot de zogenaamde «upstream»netten (dat wil zeggen de leidingen die in het productieproces worden gebruikt) bevat de richtlijn eveneens een voorziening. De richtlijn (artikel 23) gaat er daarbij vanuit dat zoveel mogelijk bij de bestaande regelgeving wordt aangesloten en geeft niet zoals bij de toegang tot de transportnetten specifieke regels met betrekking tot de toegang. De lidstaten moeten bij hun toegangsregime wel aandacht besteden aan een

aantal in de richtlijn genoemde aspecten. In de artikelsgewijze toelichting wordt daar nader op ingegaan. De benadering in dit wetsvoorstel volgt de richtlijn. Voor de toegang tot de «upstream»netten (inclusief de netten op het continentaal plat) gelden de regels van de Mededingingswet. Nadere specifieke regels (bekendmaken indicatieve tarieven, onderhandelingsplicht, weigeringsgronden), zoals voorgesteld worden ten aanzien van de toegang tot de transportnetten, zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen. Gelet op de structuur van de «upstream»markt en de op die markt actieve partijen is daartoe geen aanleiding en de richtlijn voorziet daar ook niet in. Overigens is materieel gezien het verschil tussen beide regimes niet groot. Uitgangspunt is immers bij beide dat geen misbruik van economische machtsposities mag worden gemaakt. Ook bij de toegang tot de «upstream»netten zullen de beheerders van die netten op basis van de Mededingingswet al gehouden zijn tot onderhandelen.

5.4. Vergelijking met andere leidinggebonden sectoren

De gasvoorziening is niet de eerste leidinggebonden sector die te maken krijgt met liberalisering. Ook op de markten van spoorvervoer, telecommunicatie, kabeltelevisie en elektriciteit is sprake van toenemende concurrentie en nieuwe regelgeving. In de desbetreffende regelgeving is telkens een op maat van de sector gesneden systeem opgenomen.

5.4.1. Nettoegang

Wat betreft de nettoegang is bij telecommunicatie en kabeltelevisie gekozen voor een systematiek van onderhandelde toegang, die sterk lijkt op hetgeen voor gas wordt voorgesteld. Partijen die om toegang verzoeken kunnen in laatste instantie terecht bij een geschillenbeslechtende instantie. Bij elektriciteit is gekozen voor een andere benadering, namelijk een systeem van gereguleerde toegang. Daarbij worden zowel tariefstructuren als maximumtarieven en voorwaarden voor nettoegang vooraf gereguleerd door de overheid. De verschillende keuzen en de verschillen ook in de wijze waarop die nader zijn uitgewerkt weerspiegelen wezenlijke verschillen in de wijze en de schaal waarop markten functioneren, de aard van de dienst en specifieke technische en commerciële kenmerken van de netwerken (zie paragraaf 5.4.3).

5.4.2 Scheiding van de netten

In de sectoren spoorvervoer en elektriciteit is het netbeheer juridisch gescheiden van andere activiteiten van de eigenaar van het net. Bij telecommunicatie is sprake van organisatorische scheiding. Wat betreft kabeltelevisie is het doorgeven van programma's organisatorisch nog gekoppeld aan het aanbieden van zenderclusters aan de eindverbruikers. De voorstellen voor gas liggen dicht bij de benadering die voor de kabeltelevisie is gekozen: er is slechts sprake van een administratieve scheiding, de organisatorische samenhang is gehandhaafd. Ook hier geldt dat de verschillen alleen kunnen worden geapprecieerd tegen de achtergrond van de kenmerken van de desbetreffende sector.

5.4.3. Verschillen met elektriciteit

Het ligt voor de hand een vergelijking met elektriciteit te maken. Waar sprake is van overeenkomsten in de beide sectoren is de regelgeving zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Er zijn echter ook belangrijke verschillen tussen beide sectoren die leiden tot verschillen in de (voorgestelde) regelgeving. Het gaat daarbij om de volgende factoren:

- de gasmarkt is in belangrijke mate al een internationale, concurrerende markt terwijl dit slechts in zeer beperkte mate geldt voor de elektri-

- citeitsmarkt; op de gasmarkt wordt dan ook een grote hoeveelheid gas getransporteerd over gastransportnetten van andere partijen terwijl op de elektriciteitsmarkt voornamelijk sprake is van uitwisselingsafspraken en nog slechts van een beperkte mate van import en export;
- in samenhang met het voorafgaande overheersen private investeringen in de gasector, terwijl de elektriciteitssector voornamelijk gefinancierd is met overheidsmiddelen;
 - de vrijheid van leidingaanleg bij gas heeft praktische betekenis zoals blijkt in Duitsland en uit de realisatie van de Zebra-leiding in Zuid-Nederland;
 - verschillen bij de productie: bij de gaswinning is sprake van een oligopolie van een beperkt aantal producenten in belangrijke mate van buiten de Europese Unie terwijl bij elektriciteit de productie veel kleinschaliger is en de verticale integratie binnen de sector veel sterker is dan bij gas;
 - het nationale belang bij de productie in beide sectoren is zeer verschillend: bij gas bestaat dat met name in de gasreservepositie en de gasbaten van de staat, bij elektriciteit is geen sprake van een rechtstreeks belang van de staat in de zin van inkomsten.

Deze verschillen worden ook in de richtlijnen weerspiegeld. De elektriciteitsrichtlijn schrijft voor dat voor het beheer van (tenminste) het hoogspanningsnet een onafhankelijke netbeheerder wordt aangewezen. De gasrichtlijn kent een dergelijke bepaling niet, maar verlangt dat gasbedrijven een administratieve scheiding aanbrengen tussen verschillende bedrijfsfuncties.

6. Levering aan beschermde afnemers

De geleidelijke liberalisering is van belang om gasbedrijven de tijd te geven zich in te stellen op de nieuwe marktordering. De bestaande inkoopcontracten, die relatief lange termijnen kennen en vaak afnameverplichtingen bevatten, kunnen niet van de ene op de andere dag vervangen worden door meer geschakeerde, flexibeler inkoopportefeuilles. Een nieuw tariefsysteem, waarin de diensten een afzonderlijke prijs krijgen, moet worden ontwikkeld. Voorts zal bijvoorbeeld meetapparatuur aangepast of vervangen moeten worden. Leveranciers zullen hun klantenadministratie zodanig wijzigen dat afrekening van het feitelijk verbruik veel directer plaats vindt. Ook dat vergt tijd en voorbereiding.

Door de gefaseerde vrijmaking van de markt voor levering van gas is gedurende een overgangperiode sprake van afnemers die niet kunnen kiezen. Zij zullen gas geleverd krijgen door hun huidige energieleveranciers. Hoewel er thans geen sprake is van een wettelijke binding, is er in de praktijk feitelijk al sprake van een situatie waarin met name de klanten van de plaatselijke distributiebedrijven aangewezen zijn op hun lokale leverancier. Deze band wordt door middel van dit wetsvoorstel tijdelijk geformaliseerd. De distributiebedrijven zullen door middel van een vergunning exclusief bevoegd zijn de gaslevering aan die klanten te verzorgen. In beginsel zullen deze vergunningen door de Minister van Economische Zaken worden verleend aan de bedrijven die op 1 juli 1996 gas aan deze klanten leverden. Bij de vergunningverlening wordt het gebied aangewezen waarin de vergunninghouder exclusief gas zal leveren.

Gebonden klanten zijn ook beschermde klanten. Omdat de vergunninghouder over een monopolie beschikt, is toezicht nodig op de prijs en de kwaliteit van de dienstverlening. Zo zal voor vergunninghouders een leveringsplicht gelden en zal de Minister van Economische Zaken tarieven vaststellen die maximaal mogen worden berekend aan beschermde afnemers.

Zoals in hoofdstuk 4 al werd aangegeven zal de grens tussen beschermde

en niet-beschermden afnemers in eerste instantie liggen bij een verbruik per jaar van meer dan 10 miljoen m³ gas en per 1 januari 2002 bij een verbruik van meer dan 170 000 m³ gas per jaar. Na deze datum zullen alleen de «echte» kleinverbruikers nog tijdelijk gebonden klanten blijven. Ook deze kleinverbruikers zullen tenslotte per 1 januari 2007 vrij zijn in de keuze van hun leverancier. Om praktische redenen is de grens van kleinverbruikers gelegd bij de grens die de Wet belastingen op milieugrondslag hanteert voor de leveringen waarover de REB verschuldigd is. Deze gaat uit van het jaarverbruik.

De tijdelijke gebondenheid houdt in dat met ingang van 1 januari 2007 leveringsvergunningen eindigen en niet worden verlengd. Vanaf die datum zal de markt volledig geliberaliseerd zijn. Zoals ook is bepaald in de Elektriciteitswet 1998, is overigens voorzien in de mogelijkheid de periode van gebondenheid zo nodig bij algemene maatregel van bestuur te wijzigen; de duur van de leveringsvergunning wordt alsdan ook aangepast.

7. Toezicht op nettoegang en levering

De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling van het toezicht op de gassector is gebaseerd op de uitgangspunten van het kabinetsstandpunt over het MDW-rapport «Zicht op toezicht» (kamerstukken II 1997/98, 24 036 nr. 73H). De kern daarvan is dat het bereik van het algemene mededingingsregime zo groot mogelijk moet zijn, om rechtsongelijkheid en «forum-shopping» te voorkomen. Met het creëren van sectorspecifieke mededingingsregels is terughoudendheid betracht; zoveel mogelijk wordt gebruik gemaakt van het regime van de Mededingingswet. Waar sectorspecifieke wettelijke bepalingen moeten worden vastgesteld, zijn ten aanzien van het toezicht de criteria van het bovenvermelde rapport gehanteerd.

Ten aanzien van de regels voor de toegang tot de netten wordt aangesloten bij de Mededingingswet. Het wetsvoorstel bevat voorts in het verlengde daarvan voor de toegang tot de gastransportnetten enkele aanvullende bepalingen. In lijn daarmee is in het wetsvoorstel de Nma belast met de specifieke bevoegdheden en met het toezicht op de naleving van de regels. Een «eigenstandige» sectorspecifieke toezichthouder is hier nodig noch wenselijk.

Ten aanzien van de levering van gas aan beschermden afnemers bevat het wetsvoorstel specifieke bepalingen in hoofdstuk 3. Evenals in de Elektriciteitswet 1998 wordt het vooralsnog noodzakelijk geacht hier de Minister van Economische Zaken bevoegdheden toe te delen in verband met de zorg voor levering van gas aan beschermden afnemers in de overgangsfase naar een meer «gewone» marktsituatie. In dit stelsel, waarin voor levering aan beschermden afnemers een vergunningplicht en vastgestelde maximumtarieven gelden, kan de Nma (de op te richten energiekamer) een adviserende rol vervullen. Het vergunningstelsel voor de levering van gas aan beschermden afnemers loopt in beginsel af op 1 januari 2007.

Uit het voorgaande blijkt dat de toepassing van de criteria van het bovenvermelde rapport in de voorgestelde Gaswet op enkele punten, wat de toegang tot het net betreft, tot andere uitkomsten leidt dan in de Elektriciteitswet 1998. Dit verschil laat zich met name verklaren door verschillen in de desbetreffende markten en de daarbij aansluitende keuzen voor systemen van toegang tot de netten (zie paragraaf 5.4.3). Bij de evaluatie, uiterlijk vier jaar na de inwerkingtreding van de wet, zal ook de organisatie van het toezicht op effecten in de praktijk worden gezien.

8. Gevolgen voor de hoofdlijnen van het Energiebeleid

Het energiebeleid heeft traditioneel tot doelstelling een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening te realiseren. De Algemene Energie Raad heeft in zijn advies over «Gasstromen» gevraagd duidelijker aan te geven wat de liberalisering van de gasmarkt betekent voor het energiebeleid. Ook uit andere commentaren bleek dat er vragen liggen op dit punt.

8.1. Een betrouwbare gasvoorziening

Nederland heeft een unieke staat van dienst wat de zekerheid van de gaslevering betreft. In de 35-jarige historie is die levering nooit onderbroken geweest. Deze prestatie is in belangrijke mate toe te schrijven aan de coördinatie van winning en afzet door Gasunie, als de spil in de gasvoorziening (zie paragraaf 2.1). Drie elementen van die structuur zijn meer in het bijzonder van belang: het beheer van de bodemschatten door middel van het kleine-veldenbeleid en het depletiebeleid, de rol van Gasunie ten aanzien van de voorzieningszekerheid en de afspraken die er tussen Gasunie en de distributiebedrijven bestaan met betrekking tot de leveringszekerheid van met name de kleinverbruikers.

8.1.1 Het beheer van de bodemschatten

Een goed mijnbouwklimaat is het vertrekpunt voor een goed beheer van de bodemschatten. Dat stimuleert bedrijven om te zoeken naar delfstoffen en om aangetoonde reserves ook te produceren. Het mijnbouwklimaat in Nederland heeft geleid tot intensieve exploratie, een gestage groei van de productie uit de zogenaamde kleine velden en niet in de laatste plaats tot aanzienlijke gasbaten voor de schatkist, thans in de orde van grootte van 6 à 8 miljard gulden per jaar.

Dat zoveel mogelijk de Nederlandse gasreserves tot ontwikkeling worden gebracht, wil niet zeggen dat ook zo veel mogelijk gas op de korte termijn geproduceerd moet worden. Het productieniveau wordt zó vastgesteld, dat ook op de langere termijn gas uit Nederlandse velden beschikbaar blijft (depletiebeleid). De groei van de aangetoonde gasreserves is in het afgelopen decennium niet ver achter gebleven bij de feitelijk geproduceerde volumes. Het goede mijnbouwklimaat en het gevoerde depletiebeleid hebben zo bijgedragen aan de voorzieningszekerheid in Nederland. Voor de instandhouding van de voorzieningszekerheid in een geliberaliseerde gasmarkt zijn de beslissingen van de producenten over het in productie nemen van velden, van belang. Voor de producenten zijn daarbij drie factoren bepalend. De eerste factor is de prijs in de markt en verwachtingen over de ontwikkeling daarvan. Deze bepaalt welke velden rendabel kunnen worden ontwikkeld. De prijs moet in Europa als een autonome factor worden beschouwd, afhankelijk van de vraag/aanbodverhoudingen op de gasmarkt en van de prijs van olieproducten (en andere alternatieven). De productiekosten van de Nederlandse kleine velden zijn relatief laag. Bovendien zijn deze velden relatief dicht bij de eindverbruiker gesitueerd, waardoor ook de transportkosten lager zijn dan bijvoorbeeld die van Russisch of Noors gas. Geconcludeerd kan worden dat, gelet op de relatief lage kosten, het niet waarschijnlijk is dat het niveau van de gasprijs op zichzelf zal leiden tot minder productie. De tweede factor betreft de mate waarin de overheid via vennootschapsbelasting en andere heffingen deelt in de winsten van de producenten. Het terzake bestaande beleid, dat wordt gekenmerkt door stabiliteit, zal voortgezet worden. De derde factor is het in paragraaf 2.1 beschreven kleine-veldenbeleid dat producenten verzekert van een gegarandeerde afname van gas in een vrijwel constant tempo tegen een aantrekkelijke prijs. Dit kleine-veldenbeleid zal in stand moeten blijven. Daartoe wordt

een aanvullende regeling voorbereid inzake de coördinatie van de gaswinning door Gasunie, waarbij rekening wordt gehouden met een optimale ontginning van de kleine velden. Voor deze rol van Gasunie is het geïntegreerde karakter van het bedrijf van grote betekenis. Het combineren van de in- en verkoop van gas met het beheer en de planning van het transport en de capaciteitsdiensten levert een efficiency- en organisatievoordeel op. Dat stelt Gasunie beter in staat om gas uit kleine velden in te passen wat betreft tempo en kwaliteit.

8.1.2 Voorzieningszekerheid

Het tweede element uit de bestaande structuur, dat betekenis heeft voor een betrouwbare gasvoorziening, is de rol van Gasunie ten aanzien van de voorzieningszekerheid. In het Plan van Gasafzet dat periodiek wordt vastgesteld op grond van de overeenkomst tussen de Staat en Gasunie wordt het productieniveau door Gasunie gekoppeld aan de verwachte afzet. Het Plan van Gasafzet biedt de zekerheid dat voor een periode van ten minste 25 jaar in de gehele binnenlandse vraag voorzien kan worden. Zoals in de Derde Energienota al werd aangegeven, is het bij de voorgestane liberalisering van de gasmarkt niet langer vanzelfsprekend dat Gasunie de enige leverancier voor de Nederlandse markt is. Dat betekent dat het ook niet meer vanzelf spreekt dat Gasunie voor 25 jaar gas voor de totale binnenlandse markt moet reserveren.

Volgens onder meer recente studies van het Internationaal Energie Agentschap en de Europese Commissie, is – mede dankzij het Nederlandse gasbeleid – de voorzieningszekerheid op de lange termijn in Europa voldoende gegarandeerd. Dat geldt in nog sterkere mate voor Nederland, gelet op de aanwezige reserves. Ook al kan in een vrije interne markt in Europa het Nederlands gas niet meer primair bestemd worden voor Nederlands gebruik, dan nog bieden die reserves en het depletiebeleid de garantie dat er de komende dertig jaar zeker nog gas beschikbaar is in het geval het aanbod van elders verstoord zou worden. Dat neemt overigens niet weg dat de overheid de ontwikkelingen op het gebied van de voorzieningszekerheid nauwlettend zal volgen. In de Derde Energienota en in «Gasstromen» is een jaarlijkse verslaglegging aangekondigd. Bij nader inzien lijkt het voldoende dit eens in de vier jaar te doen, omdat de ramingen van zowel de reserves als de vraag in de praktijk slechts zeer geleidelijk veranderen. Verslaglegging kan dan plaatsvinden in het Energierapport, dat op basis van de Elektriciteitswet 1998 elke vier jaar dient te verschijnen. In dit rapport zullen immers, zoals de Derde Energienota stelde, ook eventuele aanpassingen van het beleid (bijvoorbeeld een wijziging van het gewenste productieniveau) worden aangekondigd.

Het ligt in de bedoeling dat er altijd een actueel beeld is van de verwachtingen voor de komende 20 jaar wat betreft vraag en aanbod van gas in Nederland. Gasbedrijven zullen met het oog hierop jaarlijks de relevante gegevens aan de Minister van Economische Zaken moeten leveren. Onder meer hiervoor is in het wetsvoorstel een informatiebepaling opgenomen. De raming heeft dus betrekking op een kortere periode dan voorzien in het huidige Plan van Gasafzet. De in dat plan opgenomen cijfers voor de laatste vijf jaar hebben echter, met name waar het de vraag betreft, slechts een indicatieve betekenis. De langste contracten kennen een looptijd van 15 à 20 jaar. In een geliberaliseerde gasmarkt zal de geldingsduur van de contracten eerder korter dan langer worden. Overigens is een periode van 20 jaar nog altijd langer dan de periode waarvoor andere landen ramingen opstellen (zo'n 10 tot 15 jaar). Gelet op het bovenstaande wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat het Energierapport mede richting dient te geven aan van rijkswege te nemen beslissingen met het oog op het betrouwbaar, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de gasvoorziening. De

procedures en regelingen die verder rond het Energierapport gelden, blijven zoals ze zijn vastgelegd in de Elektriciteitswet 1998.

8.1.3 Leveringszekerheid

In de bestaande contracten tussen Gasunie en de distributiebedrijven is vastgelegd dat de distributiebedrijven gas aan de eindverbruikers leveren, de meeste grote afnemers uitgezonderd. De distributiebedrijven betrekken het gas exclusief bij Gasunie, waar tegenover staat dat Gasunie in alle gevallen aan de vraag zal voldoen. Ook in extreme gevallen, tot een gemiddelde etmaaltemperatuur van -17°C , beschikt Gasunie over de capaciteit om de gevraagde volumes te leveren. Zo is de leveringszekerheid voor de openbare gasvoorziening gewaarborgd.

Als gevolg van de liberalisering van de gasmarkt zullen distributiebedrijven (ook) gas bij andere leveranciers dan Gasunie betrekken en daarbij zijn zij niet gehouden de leveringszekerheid ook in extreme situaties te garanderen. Leveringszekerheid, als element van de kwaliteit van de dienstverlening, wordt een aspect waarop bedrijven kunnen concurreren. In «Gasstromen» is erop gewezen dat die verandering zich pas vanaf 2007 zal voltrekken. Tot die tijd gelden immers de bestaande contracten tussen de distributiebedrijven en Gasunie. Het respecteren van bestaande contracten – waar ook de richtlijn van uitgaat – draagt bij aan een geleidelijke overgang naar de vrije markt, die alle partijen de tijd geeft zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. Het gaat hier immers om zwaarwegende belangen. In de eerste plaats moeten in de overgangsfase de belangen van de kleinverbruikers goed worden bewaakt, niet alleen wat betreft de prijs, maar ook wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening, waaronder de leveringszekerheid. In de tweede plaats heeft Gasunie volumes en capaciteit daarvoor gereserveerd met het oog op de taak die zij, op basis van de overeenkomst met de Staat, heeft ten aanzien van de leveringszekerheid. Gasunie moet de tijd krijgen om zich op de vrije markt voor te bereiden. Zoals dat ook geldt voor de distributiebedrijven, die immers de beschermde klanten nog voor een bepaalde periode aan zich gebonden weten.

In «Gasstromen» is voorgesteld de leveringszekerheid na de overgangsfase volledig aan de markt over te laten. Gebleken is immers dat de leveringszekerheid in alle landen met een geliberaliseerde gasmarkt geen problemen oplevert en de markten crisissituaties aan kunnen. Dat is mede te danken aan het feit dat leveranciers en andere marktpartijen daar onderling afspraken hebben gemaakt. Bijvoorbeeld over de ontwikkeling van informatiesystemen, minimum-eisen ten aanzien van de inkoopportefolio of over onderlinge bijstand. Dat neemt niet weg dat ook in deze landen regelgeving bestaat voor het geval de markt eventueel mocht falen. In een daarmee vergelijkbare zin is ook voor de Nederlandse markt voorzien in maatregelen. In dit wetsvoorstel is een zorgplicht opgenomen voor de leveranciers aan kleinverbruikers en krijgt de Minister van Economische Zaken de mogelijkheid om in te grijpen, als de leveringszekerheid voor kleingebruikers in gevaar zou komen. In een dergelijke situatie kan de minister nadere voorschriften geven, bijvoorbeeld dat leveranciers dekingsplannen moeten voorleggen, dat zij plannen voor onvoorziene omstandigheden maken, een bepaalde minimumcapaciteit als «back up» moeten contracteren of dat aan (categorieën) kleinverbruikers bij voorrang geleverd moet worden.

8.2. Een betaalbare gasvoorziening

Bij de grootschalige introductie van aardgas in de Nederlandse energiehuishouding is destijds gekozen voor een geïntegreerd beleid van winning en afzet, waarvan het prijsbeleid een belangrijk onderdeel uitmaakte. De doelstelling van het beleid was te bevorderen dat aardgas de plaats op de

energiemarkt zou verwerven, waarop het de grootste bijdrage zou leveren aan de verhoging van de nationale welvaart. Mede omdat de gasmarkt nog volledig ontwikkeld moest worden, werd de prijsstelling niet gebaseerd op de productiekosten, maar op de waarde van het gas in het economisch verkeer: het zogenaamde marktwaardebeginsel. Prijsstelling op basis van marktwaarde betekende voor de consument dat zijn gasrekening nooit hoger was dan de kosten bij het gebruik van de alternatieve brandstof (te weten stook- of huisbrandolie). Tegelijkertijd betekende het voor de leverancier afzetzekerheid, omdat hij werd beschermd tegen substitutie. Die afzetzekerheid is nog altijd een belangrijke voorwaarde voor het ontwikkelen van gasvelden, gezien de grote investeringen en de lange bouw- en productietijd.

De gasmarkt heeft zich inmiddels ontwikkeld tot een meer volwassen markt met een nog altijd sterk groeiende vraag en meer aanbieders. Daardoor hoeft de totstandkoming van een verantwoorde gasprijs niet meer te worden bewerkstelligd via de koppeling aan olieproductprijzen alleen. In de Derde Energienota is al aangegeven dat voor de bepaling van de marktwaarde de prijs van andere aanbieders van gas steeds relevanter wordt. Daarmee komt het marktwaardebeginsel – in de oorspronkelijke betekenis – onder druk te staan. In toenemende mate zal de concurrentie tussen gasproducenten en -leveranciers de prijs bepalen (al blijft de prijs van substituten als olie natuurlijk zijn invloed houden).

Een tweede ontwikkeling bij de prijsvorming is het loslaten van de all-in prijs. Naast de prijs voor een kubieke meter gas, zal een prijs worden gerekend voor de diverse diensten. Verschillen in de kosten van gasinkoop zullen bepaald worden door de gewenste aanpassingen in de benuttingsgraad en kwaliteit en de verschillende diensten die verder worden verleend (zoals transport en reservestelling). In paragraaf 2.4 is al aangegeven dat de ontwikkeling van de gasprijs in een geliberaliseerde markt van meerdere factoren afhankelijk is. Tijdens de overgangperiode – waarin de prijsvorming in een vrije markt steeds meer gestalte zal krijgen – zal voor de levering van gas aan een afnemend aantal beschermde afnemers van overheidswege een prijs worden vastgesteld. Na deze geleidelijke overgang is niet voorzien in een rol van de overheid op dit punt.

8.3. Een schone gasvoorziening

Gas zal, als meest schone fossiele brandstof, een grote rol blijven spelen in de Nederlandse gasvoorziening. De Derde Energienota geeft aan dat ten aanzien van een duurzame energievoorziening snelle voortgang noodzakelijk is. Ter bevordering van de overgang naar een duurzame energiehuishouding staan de overheid diverse instrumenten ter beschikking (normstelling, subsidie, fiscaliteit, convenant enz.) die in de energiesector kunnen worden gehanteerd, zonder dat daaraan in de specifieke energiewetgeving bijzondere aandacht geschonken behoeft te worden. Desalniettemin acht ik het wenselijk in dit wetsvoorstel enkele regels ten aanzien van dit onderwerp op te nemen. Daarbij wordt dezelfde benadering als in de Elektriciteitswet 1998 gevolgd, zij het dat er verschillen zijn in uitwerking.

In de eerste plaats krijgen gasleveranciers als taak zich in te zetten voor een doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde wijze van gasverbruik. Om de maatregelen van de gasleveranciers te kunnen beoordelen en daarmee te bezien welke flankerende maatregelen van de overheid verlangd zouden kunnen worden, is bepaald dat gasleveranciers die jaarlijks meer dan 10 miljoen m³ gas aan eindverbruikers leveren elke twee jaar een overzicht geven van de uitvoering van deze taak. In de Elektriciteitswet 1998 is de mogelijkheid opgenomen dat, ter financiering van de maatregelen en activiteiten op basis van deze taakverplichting, een toeslag op het transporttarief wordt ingevoerd. Een

dergelijke bepaling wordt in dit voorstel van wet niet opgenomen. De achtergrond daarvan is dat inmiddels bij het regeerakkoord een besluit is genomen over de verhoging van de REB. Daardoor komt 500 miljoen gulden extra beschikbaar voor energiebesparing, door middel van zogenaamde «positieve prikkels». De onzekerheid over de verhoging van de REB was een belangrijke overweging voor de Tweede Kamer om de bepaling met betrekking tot de transporttoeslag in de Elektriciteitswet 1998 op te nemen. De vorige Minister van Economische Zaken gaf bij die gelegenheid aan alleen te willen over gaan tot het voorstellen van een transporttoeslag als andere instrumenten geen soelaas zouden bieden. In het licht van de verhoging van de REB lijkt de betekenis van een extra mogelijkheid in het kader van dit wetsvoorstel gering, zeker wanneer die wordt afgewogen tegen de kosten en administratieve lasten daarvan. In lijn hiermee is in dit voorstel van wet een wijziging van de Elektriciteitswet 1998 opgenomen, die de eerder genoemde toeslag op het transporttarief schrapt. Verder merk ik in dit verband op dat in het kader van de belastingherziening voor de 21e eeuw wordt onderzocht hoe de energiebedrijven mee kunnen werken aan de uitvoering van positieve fiscale prikkels voor energiebesparing. Het is voorts de inzet van het kabinet om voor de periode 2000–2007 te komen tot een afspraak met de energiebedrijven over het bevorderen van doelmatig en milieuhygiënisch gebruik van energie door henzelf en door verbruikers.

In de tweede plaats is relevant de rol van gas in het kader van een duurzame energievoorziening. In «Gasstromen» werd een zogenaamde duurzaamheidsverplichting voor gas afgewezen, omdat het potentieel bij gas – zeker voorzover het over het net getransporteerd wordt – verwaarloosbaar is, terwijl de uitvoeringslasten van een certificatenstelsel voor gas toch aanzienlijk zijn. Mede naar aanleiding van de commentaren ben ik tot de conclusie gekomen dat dit op zichzelf onvoldoende reden is om bij gas ten principale van de mogelijkheid tot een duurzaamheidsverplichting af te zien. Het is immers denkbaar dat over vijf jaar het potentieel bij gas wél van enige betekenis is. Verder is de vraag of het gerechtvaardigd is dat de ontwikkeling van een duurzame energievoorziening alleen door de afnemers van elektriciteit bekostigd moet worden. Gelet op het bovenstaande en in lijn met de ideeën die thans door de distributiebedrijven worden uitgewerkt, wordt de mogelijkheid opgenomen om ook voor de afnemers van gas een duurzaamheidsverplichting te introduceren en certificaten te verstrekken voor duurzaam geproduceerd gas. De gedachte daarbij is dat het voor elektriciteit geïntroduceerde certificatenstelsel wordt verbreed naar een systeem van (onderling uitwisselbare) certificaten voor duurzaam geproduceerde energie. In eerste instantie alleen voor via de transportnetten afgenomen energie, maar zo mogelijk later ook voor andere vormen van «groene energie» ongeacht de wijze waarop en de vorm waarin dat geschiedt. Zo'n systeem is marktconform, omdat het leidt tot een keuze voor de meest kostenefficiënte wijze van productie; de concurrentieverhouding tussen de verschillende energiedragers kan niet worden verstoord. Voordeel boven de introductie van een apart certificatenstelsel voor gas is bovendien dat de uitvoeringslasten aanmerkelijk lager zijn.

In de derde plaats voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van het opstellen van speciale regels bij de aanleg van gasnetten in nieuwe grote bouwlocaties. Het gaat hier om de pendant van artikel 20, tweede en derde lid, in de Elektriciteitswet 1998. In diverse commentaren op «Gasstromen» is erop gewezen dat dit een inbreuk op het principe van vrije netaanleg impliceert. Dat is op zichzelf juist. Het betreft hier echter een naar tijd en plaats beperkte inbreuk onder zorgvuldige procedurele waarborgen voor de bevordering van een belangrijk maatschappelijk doel. Op grond daarvan ben ik van oordeel dat deze inbreuk gerechtvaardigd is.

9. Gevolgen voor bedrijfsleven en milieu

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor het gehele Nederlandse bedrijfsleven en in het bijzonder voor de bedrijven die actief zijn in het verhandelen, transporteren en opslaan van gas.

9.1. Gassector

In de gassector kan onderscheid gemaakt worden tussen de productie van gas enerzijds en de verdere verhandeling, bewerking en belevering van het gas anderzijds. Het wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor de laatste groep bedrijven. Zij zullen het meest direct met de eisen van de wet geconfronteerd worden. Deze groep bestaat uit een veertigtal bedrijven die over het algemeen meer dan één gasactiviteit uitoefenen: transport, levering en (in een enkel geval) opslag. Het gaat hierbij vooral om Gasunie en de ruim 30 gasdistributiebedrijven (waarvan de meerderheid ook elektriciteit levert en transporteert). Zij zorgen zowel voor het transport van gas als voor de levering. Gasunie levert aan de distributiebedrijven en aan (grote) afnemers in binnen- en buitenland. Daarnaast beheert Gasunie een LNG-installatie op de Maasvlakte.

9.1.1. Productie

Circa 13 bedrijven zijn actief als producent van één of meer gasvelden. De NAM is daarvan verreweg de grootste en verzorgt zo'n 75 à 80 % van de totale productie in Nederland. Van de productie van de NAM is iets minder dan de helft afkomstig van het Groningenveld. Het meeste aardgas dat wordt gekenschetst als «aangetoonde reserves» is gesitueerd in velden die al in productie genomen zijn. Die productie staat grotendeels onder langjarige contracten. Liberalisatie zal wat dit gas betreft alleen een effect hebben op de verkoopprijs. Het gaat hier om totaal circa 1850 miljard m³. Geschat wordt dat de nog op te sporen en te contracteren hoeveelheid gas ligt tussen de 230 miljard en 460 miljard m³. Producenten worden door het wetsvoorstel direct aangesproken voor zover zij productienetten in eigendom hebben c.q. beheren of indien zij een gasveld hebben ingericht als opslagfaciliteit. Voor productienetten geldt een bijzondere toegangsregeling voor gas van derden (zie ook paragraaf 5.3). De opslagfaciliteiten zijn onderhevig aan de bepalingen over de intern gescheiden boekhouding. Voor het overige vallen de activiteiten van producenten onder het Nederlandse (wettelijke) mijnbouwregime. Conform dit regime kunnen producenten van nieuwe in productie te brengen velden, voor zover deze op basis van het Besluit vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996 of het Besluit concessies koolwaterstoffen Nederlands territorium 1996 een vergunning hebben verkregen, het geproduceerde gas verkopen aan een afnemer naar keuze. In paragraaf 7 is reeds ingegaan op de verwachte gevolgen van liberalisatie voor de nationale productie van gas en daarmee voor de productiesector.

9.1.2. Opslag en LNG

De bedrijven die opslag van gas verzorgen zullen die activiteit apart in de boekhouding moeten vermelden. Dit zal naar verwachting weinig kosten met zich meebrengen aangezien de bestaande opslagbedrijven opslag vanaf het begin als aparte activiteit in de eigen boekhouding zullen hebben opgenomen. Daarnaast moeten opslag- en LNG-bedrijven elkaar en transportbedrijven van voldoende informatie voorzien om te waarborgen dat het transport en de opslag van aardgas op een veilige en doelmatige wijze gebeuren. Dit laatste zal in de meeste gevallen geen

lastenverzwaring inhouden aangezien dergelijke zaken nu reeds op contractuele basis zijn vastgelegd.

9.1.3. Transport

Transportbedrijven dienen hun transportactiviteit apart in de boekhouding op te nemen. Daarnaast moeten zij onderling en met opslag- en LNG-bedrijven informatie uitwisselen en moeten zij technische minimum-eisen opstellen en beschikbaar stellen. De aparte transportboekhouding zal de meeste inspanning vergen en tot kosten leiden waarvan de omvang op dit moment nog niet goed valt in te schatten. De regels voor de toegang tot gasnetten en de bijzondere regels voor toegang tot productienetten brengen op zichzelf geen bijzondere kosten met zich mee.

9.1.4. Levering

Onderstaande tabel geeft aan wat de positie is van de verschillende leveranciers met betrekking tot de levering van eindverbruikers in Nederland:

Leverancier	verkoop 1996 (mln m ³ s)	marktaandeel Nederland (%)
Gasunie totaal	20 100	40
waarvan		
– industrie	14 000	28
– el.centrales	6 100	12
Distributiebedrijven totaal	28 070	56
waarvan		
– kleinverbruik	18 020	36
– blok/wijkverwarming	1 020	2
– tuinders	4 860	10
– grootverbruik	4 170	8
Derden	2 000	4
Totaal	50 170	100

Bron: EnergieNed, Gasunie, Sep

De gasdistributiebedrijven dienen de regeling rondom de gaslevering aan beschermde klanten na te leven. Het vergunningvereiste zal voor alle gasdistributiebedrijven gelden want zij leveren gas aan alle afnemers die in de categorie van beschermde afnemers vallen. Het gaat per leverancier om één vergunning. Daarnaast zullen vergunninghouders ten aanzien van hun levering aan beschermde klanten een aparte boekhouding moeten voeren. De vergunning zal kosten in de vorm van administratieve lasten en leges tot gevolg hebben waarvan de hoogte op dit moment niet precies kan worden aangegeven. De kosten van de vergunningaanvraag zijn hierbij eenmalig. De kosten van het voldoen aan de vergunningvoorwaarden zijn van tijdelijke aard aangezien bij de vrijmaking van alle afnemers het vergunningensysteem zal verdwijnen.

9.2. Afnemers

In totaal waren er in 1996 circa 6 474 000 afnemers van gas. In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een stapsgewijze overgang naar vrije leverancierskeuze voor verschillende groepen afnemers: vrije afnemers, tussengroep en kleinverbruikers. Feitelijk hoeft de groep vrije afnemers niet te wachten tot de inwerkingtreding van de wet alvorens zij een vrije leverancierskeuze heeft. Deze afnemers zijn immers op dit moment niet wettelijk gebonden en worden dat bij inwerkingtreding van de wet ook

niet. Zij kunnen zich, uiteraard afhankelijk van de termijnen van nu geldende leveringscontracten, op de markt begeven.

De verschillende groepen afnemers omvatten de volgende bedrijfscategorieën:

1. vrije afnemers: grote afnemers o.m. in de chemische industrie, papier- en zuivelindustrie, elektriciteitsproductie;
2. tussengroep: tuinders, kleine industrie en dienstverleners;
3. kleinverbruikers: huishoudens, kleinzakelijke afnemers (kleine tuinders, detailhandel, bouw, zakelijke en financiële dienstverlening).

Categorie afnemers	aantal (±)	gasvraag 1996 (%)
vrije afnemers	150	ca. 46
tussengroep w.v. tuinders	16 000 11 000*	ca. 16
kleinverbruikers:		ca. 38
– kleinverbruik	5 884 000	
– blok/wijkverwarming	574 000	
Totaal	6 474 150	100

Bron: EnergieNed, Gasunie

* inclusief de groep kleine tuinders die minder dan 170 000 m³ per jaar afneemt – deze groep blijft tot 2007 beschermde afnemer

Een voorspelling over de algemene prijsontwikkeling als gevolg van de liberalisatie is moeilijk te geven (zie paragraaf 2.4.2). De vergrote keuzevrijheid, meer concurrentie, en verbeterde efficiëntie kunnen gemiddeld genomen een prijsverlagend effect hebben.

Vanwege de onzekerheden op het gebied van de internationale prijsontwikkeling is niet nauwkeurig aan te geven welk gevolg de stapsgewijze invoering van keuzevrijheid zal hebben voor de onderscheiden afnemersgroepen. Er zullen immers bedrijfstakingen zijn waarvan enkele bedrijven reeds vanaf het begin en andere pas in 2007 keuzevrijheid krijgen.

Prijsvoordelen op de vrije gasmarkt zullen zo veel mogelijk worden meegenomen bij de vaststelling door de Minister van Economische Zaken van de maximale tarieven voor beschermde afnemers. Dit is ook van belang voor afnemers die voor hun bedrijfsvoering sterk afhankelijk zijn van gas, zoals tuinders en chemische bedrijven, met name zolang er sprake is van beschermde afnemers in die bedrijfstakingen. In dit verband wijs ik voorts op de efficiencykorting die op basis van artikel 16 wordt vastgesteld. Deze korting moet ertoe leiden dat de efficiencywinsten worden doorgegeven aan beschermde afnemers.

Tussen verschillende (categorieën van) afnemers kunnen overigens verschillen optreden als gevolg van het feit dat er afzonderlijke tarieven voor de diensten komen. Verschillen in de afstand waarover het gas getransporteerd moeten worden of verschillen in bedrijfstijd kunnen zo sterk uiteenlopende prijzen voor de levering van gas tot gevolg hebben.

9.3. Administratieve lasten

Het voorstel van wet brengt, zoals eerder al aangegeven, een aantal administratieve lasten met zich mee. Het gaat daarbij om:

- het vastleggen van technische eisen voor gastransport, gasopslag en LNG en deze zenden aan de Nma; deze eisen dienen in ontwerp te worden genotificeerd aan de Europese Commissie;
- de bekendmaking van indicatieve tarieven en voorwaarden voor transport;
- de vergunningsprocedure voor levering;

- de jaarlijkse tarievenprocedure voor vergunninghouders;
- de gegevensverstrekking aan de minister inzake de leveringszekerheid;
- de inrichtingseisen aan de boekhouding van de meeste gasbedrijven;
- de informatieverstrekking aan de Nma;
- het tweejaarlijks verslag omtrent energiebesparing voor leveranciers die meer dan 10 miljoen m³ gas leveren.

Deze administratieve lasten vloeien voor een groot deel direct voort uit de richtlijn of zijn een logisch gevolg van de systematiek die gekozen is voor implementatie van de richtlijn (bijvoorbeeld bij vergunningen en indicatieve tarieven). De gekozen lichte vorm van regulering beperkt de administratieve lasten, maar met name de gewenste transparantie maakt gegevensverstrekking aan de toezichthouder, aan andere bedrijven en aan het publiek noodzakelijk. De lasten zijn naar verwachting niet dusdanig belastend, dat er problemen zullen ontstaan. Evenmin is het aannemelijk dat ze prohibitief zullen werken op de toetreding van partijen tot de markt.

9.4. Milieu en energiebesparing

Het wetsvoorstel zal naar alle waarschijnlijkheid de ontwikkeling van het energieverbruik in Nederland niet beïnvloeden. De economische ontwikkeling en de weersgesteldheid zijn tot op heden de voornaamste factoren voor de ontwikkeling van het gasverbruik. Op termijn zou, bij een goede werking van de interne gasmarkt, de verhouding tussen in Nederland geproduceerd aardgas en import kunnen wijzigen. Eenmaal per twee jaar moeten de leveranciers van gas van een zekere omvang een overzicht geven van hun inspanningen voor een doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde wijze van gasgebruik. In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid van het invoeren van een certificatenstelsel ter bevordering van het aandeel dat duurzame energie in de totale energiehuishouding heeft. Het streven is om tot een doorzichtige en marktconforme aanpak te komen met zo min mogelijk lastenverhogingen voor de betrokken partijen in de zin van administratieve lasten.

9.5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De naleving van de regels in dit wetsvoorstel zal naar verwachting weinig problemen opleveren. De volgende factoren zijn daarbij van belang. Het wetsvoorstel voorziet in een geleidelijke en ordelijke overgang naar een meer vraaggestuurde marktstructuur. De energiesector en de afnemers zijn gebaat bij die geleidelijkheid. Het voorgestelde vergunningensysteem voor de levering van gas aan beschermde afnemers sluit nauw aan bij de huidige praktijk. Bovendien zijn de termijnen van vrijmaking van de markt in dit wetsvoorstel gelijk aan die van de Elektriciteitswet 1998. De afnemers wordt met dit wetsvoorstel voorts een duidelijk toekomstbeeld geboden waarbij zij binnen een redelijke en overzienbare termijn keuzevrijheid van gasleverancier zullen krijgen.

Wat betreft de voorgestelde regeling van toegang tot de transportnetten wordt aangesloten bij het bredere kader van de Mededingingswet. Dit wetsvoorstel beoogt de uitvoering van de Mededingingswet daar waar het de praktijk van gastransport en de gedragingen van gastransportbedrijven betreft, te faciliteren en daarnaast meer transparantie te creëren omtrent de voorwaarden voor toegang. De uitvoerbaarheid van de Mededingingswet op het terrein van de gasector zal door dit wetsvoorstel naar verwachting dan ook vergemakkelijkt worden. Voor de door de wet beoogde effecten is de functie van de Nma als uitvoerder van de Mededingingswet van bijzonder belang. Gedragingen van partijen in de gasmarkt worden bestreken door die wet en dit wetsvoorstel. De directeur-generaal van de Nma heeft in het kader van de Mededingingswet de beschikking over diverse instrumenten (bestuurlijke

boete, last onder dwangsom). De Nma is ook belast met de uitoefening van enkele specifieke mededingingsrelevante bevoegdheden in het wetsvoorstel en met beslechting van geschillen over de uitvoering van onderhandelde toegang.

Wat betreft de levering van gas aan beschermde afnemers zal handhaving in belangrijke mate langs bestuursrechtelijke weg plaatsvinden in het kader van de vergunningverlening.

Voor een aantal voorschriften van deze wet is tenslotte voorzien in strafrechtelijke handhaving op grond van de Wet economische delicten. Met de geschetste voorzieningen is een handhaafbare en uitvoerbare regelgeving voldoende gewaarborgd.

10. Aanpassing van andere wetten

Het wetsvoorstel maakt het noodzakelijk een aantal wetten te wijzigen. De aanpassingen van de Wet energiedistributie en de Wet aardgasprijzen worden hieronder toegelicht.

De *Wet energiedistributie* regelt voor de energiedistributiebedrijven onder meer de voorwaarden waaronder zij in concurrentie met derden zogenoemde nevenactiviteiten kunnen ondernemen. Ook bevat de wet de grondslag voor een bijdrage voor de Milieu Actie Plannen die in het tarief voor de levering aan (beschermde) afnemers kan worden opgenomen. Dit laatste is een uitvloeisel van de wettelijke taak van de bedrijven om energiebesparing en de ontwikkeling van duurzame energiebronnen te bevorderen. Doordat dit wetsvoorstel het begrip «distributie» als zodanig niet hanteert en in het kader van levering van gas voornamelijk betrekking heeft op vergunninghouders, is het noodzakelijk de regels uit de Wet energiedistributie aan te passen. Deze wijzigingen zijn vooral van technische aard (zie voorts de toelichting op artikel 41).

De *Wet aardgasprijzen* dateert uit 1974 en bevat enige bevoegdheden van de Minister van Economische Zaken ten aanzien van de aardgasprijzen. De minister kan minimumprijzen vaststellen voor het gas dat winners van hun afnemers krijgen en voor het gas dat een groothandelaar in gas in rekening brengt aan de partijen in het binnenland die het gas doorverkopen of aan partijen in het buitenland. Deze laatste bevoegdheid had concreet betrekking op Gasunie – destijds de enige die aan de omschrijving in de wet voldeed. Tenslotte maakt de Wet aardgasprijzen het mogelijk dat de minister aan een leverancier van eindverbruikers direct aanwijzingen geeft over de prijsstelling van dat bedrijf. Om hiervoor de juiste informatie te hebben, voorziet de Wet aardgasprijzen verder in een informatieplicht van alle leveranciers aan eindverbruikers om hun prijzen te melden aan de minister. In de periode sinds de inwerkingtreding van de wet is enkele malen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot het stellen van een minimumprijs voor de groothandelaar. Dit gebeurde in de jaren tachtig toen het niet mogelijk bleek om op grond van onderhandelingen in het bestaande contract tussen Gasunie en de distributiebedrijven prijsverhogingen door te voeren.

Gezien het doel en de strekking van het wetsvoorstel en de richtlijn – meer concurrentie op de gasmarkt en dus bij de handel in gas – is het niet langer wenselijk minimumprijzen te stellen voor gas dat door groothandelaars wordt geleverd of door leveranciers aan eindverbruikers. De bevoegdheid tot het stellen van minimumprijzen voor gas dat door winners wordt verkocht wordt vooralsnog gehandhaafd. Deze bevoegdheid is gebaseerd op de soevereiniteit van de staat ten aanzien van de bodemschatten en staat de Minister van Economische Zaken ten dienste bij het nastreven van een optimale nationaal-economische opbrengst uit de productie van gas. De bevoegdheid ligt in het verlengde van de instrumenten die de Mijnbouwwetgeving bevat om een goed beheer van de bodemschatten te realiseren. Van deze bevoegdheid is nog nooit gebruik gemaakt, hetgeen begrijpelijk is gezien het feit dat het in

Nederland gewonnen gas vrijwel zonder uitzondering aan Gasunie werd verkocht. Maar het is niet uit te sluiten dat zich in de toekomst omstandigheden zullen voordoen waaronder ingrijpen in de prijs die een winner van gas berekent noodzakelijk is, bij voorbeeld in geval van dumping of als anderszins de staat minder opbrengsten uit de verkoop van aardgas krijgt dan op basis van de marktwaarde reëel is. Deze bevoegdheid heeft betrekking op de fase van winnen van gas en valt dus buiten het werkingsgebied van de richtlijn en het wetsvoorstel.

II ARTIKELEN

Artikel 1

De in onderdeel b opgenomen omschrijving van gas wordt ook in internationaal verband gebruikt. In de definitie zijn de condities weergegeven waarin de stof in gasvormige toestand verkeert. Dit betekent niet dat onder gas alleen gas in gasvormige toestand wordt begrepen; ook vloeibaar gemaakt gas valt er onder. Hoewel de richtlijn alleen over aardgas spreekt is dit wetsvoorstel gezien de toenemende productie van ander gas ook van toepassing op ander gas dat aan dezelfde kwalificaties voldoet, zoals biogas en stortgas. Deze soorten gas worden soms in de normale gasdistributieleidingen opgenomen en volgen bij het transport en de levering eenzelfde traject als aardgas. Dit gas dient dus ook van een kwaliteit te zijn die het mogelijk maakt dat het door de gasleidingen getransporteerd kan worden.

Onderdeel c bevat een definitie van het gasproductienet – in artikel 2, onderdeel 2, van de richtlijn aangeduid als «upstreampijpleidingnet». Het gaat hierbij om pijpleidingen of pijpleidingnetten die gebruikt worden of gebouwd zijn als onderdeel van een productieproject en leidingen die dienen voor het transport van gas vanaf de winningsplaats rechtstreeks naar een verwerkingsinstallatie, een opslagplaats of een aanlandingsplaats (in de richtlijn aangeduid als respectievelijk «terminal» en «aanlandingsterminal»). Overigens dient het in dit onderdeel vermelde gaswinningsproject niet in al te enge zin te worden opgevat. Wanneer directe winning plaatsvindt op een of meer satellietplatforms en samenvoeging en gereedmaken voor transport naar het vaste land geschiedt op een ander platform, is ten aanzien van deze platforms en de leidingen en installaties daartussen sprake van één gaswinningsplaats.

In onderdeel d wordt tot uitdrukking gebracht dat een gastransportnet doorgaans meer is dan een aantal met elkaar verbonden leidingen. Dit is van belang in verband met de diensten die de beheerder van een gastransportnet biedt aan degene voor wie hij het transport van gas verzorgt. Dit zijn bijvoorbeeld diensten met behulp van transportondersteunende installaties, zoals opslag-installaties, installaties voor het handhaven van een bepaalde druk in de leidingen of voor de afstemming van het aanbod op de fluctuaties van de vraag. In artikel 2, onderdeel 12, van de richtlijn wordt het hier bedoelde geheel van leidingen en installaties aangeduid als «systeem». Evenals aldaar aangegeven gaat het om het geheel van leidingen en daaraan verbonden installaties dat eigendom is van een gasbedrijf of door een gasbedrijf wordt geëxploiteerd. Dit is evenwel in de definitie van gastransportnet niet met zoveel woorden opgenomen omdat regels in dit wetsvoorstel omtrent het net altijd betrekking hebben op een door een gasbedrijf beheerd net. Het is dus niet zo dat alle in Nederland met elkaar verbonden leidingen en installaties als één net gezien moeten worden. In de definitie is rekening gehouden met landsgrensoverschrijdende leidingen; deze kunnen in de praktijk immers ook onderdeel uitmaken van een net dat door een Nederlands gasbedrijf wordt beheerd. Overigens kan de omvang van een net ook gering zijn; in beginsel kan één leiding met de daarbij behorende ondersteunende

installaties al een net zijn. Een gastransportnet omvat het geheel van leidingen en installaties (zoals LNG-installaties en opslaginstallaties) tot en met de gasmeter in het gebouw of de woning van de eindafnemers. Het gasproductienet wordt niet tot de gastransportnetten gerekend. In verband met de definitie van «systeem» in de richtlijn merk ik tenslotte nog op dat de in die definitie bedoelde installaties van verwante bedrijven die nodig zijn voor toegang tot het gastransportnet, niet in de definitie van gastransportnet zijn opgenomen. In de artikelen 5 en 6, waar uitvoering wordt gegeven aan de voorschriften ten aanzien van de in de richtlijn bedoelde toegang tot het systeem, is wel rekening gehouden met het medegebruik van die installaties.

Onder het in onderdeel e beschreven gastransportbedrijf vallen zowel het transmissiebedrijf als het distributiebedrijf, bedoeld in artikel 2, onderdelen 4 respectievelijk 6, van de richtlijn. In het wetsvoorstel wordt, behalve in artikel 22, niet – zoals in de richtlijn – onderscheid gemaakt tussen transport door een hogedrukpijpleidingnet en transport door lokale of regionale pijpleidingen. De definitie spreekt over beheer van een gastransportnet. Daaronder valt de feitelijke zeggenschap over dat gastransportnet, al dan niet voortvloeiend uit de eigendom van dat net. Het beheer kan bij voorbeeld opgedragen zijn aan een rechtspersoon die samen met andere rechtspersonen met wie hij een maatschap vormt, eigenaar is van leidingen en installaties. Deze rechtspersoon die zorgt voor de exploitatie van het geheel is het gastransportbedrijf in de zin van dit wetsvoorstel op wie de verplichtingen met betrekking tot het gastransportnet rusten.

De in de onderdelen f, g, h en i opgenomen definities van gasopslaginstallatie, gasopslagbedrijf, LNG-installatie en LNG-bedrijf zijn ontleend aan artikel 2, onderdelen 9, 10 en 11, van de richtlijn. Overigens is een LNG-bedrijf in de regel ook een opslagbedrijf.

De definitie van gasbedrijf in onderdeel j is ontleend aan artikel 2, onderdeel 1, van de richtlijn. Wat het in deze definitie gehanteerde begrip levering betreft merk ik op dat daaronder in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel (levering van gas aan beschermde afnemers) wordt verstaan de verkoop alsmede de zorg dat het gas bij de afnemer thuis komt – al dan niet met behulp van een eigen gastransportnet. Buiten hoofdstuk 3 zal, waar het niet gaat om levering aan beschermde afnemers, onder levering verkoop worden verstaan.

Bij een verwant bedrijf zoals omschreven in onderdeel k gaat het in essentie om moeder/dochterondernemingen als bedoeld in artikel 24a van Boek 2 van het BW, een groepsmaatschappij als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het BW of een deelneming in een rechtspersoon als bedoeld in artikel 24c. Verder vallen onder «verwant bedrijf» gasbedrijven die direct aan dezelfde aandeelhouders toebehoren.

De in onderdeel l gedefinieerde netgebruiker is de klant van het gastransportbedrijf. De netgebruiker kan bij voorbeeld een bedrijf dat handelt in gas, een eindverbruiker of een bedrijf dat levert aan eindverbruikers zijn. De definitie van aansluiting in onderdeel m komt grotendeels overeen met de definitie van hetzelfde begrip in de Elektriciteitswet 1998. Anders dan bij elektriciteit, waar het mogelijk is dat meerdere verbindingen tezamen één aansluiting vormen, is bij gas sprake van een aansluiting als één leiding verbonden is met een onroerende zaak.

De geleidelijke vrijmaking van de gasmarkt brengt met zich mee dat het aantal beschermde afnemers na verloop van tijd kleiner wordt. In onderdeel n is bepaald dat tot 1 januari 2002 alle afnemers die minder dan 10 miljoen m³ gas per jaar verbruiken beschermde afnemers zijn. Per 1 januari 2002 wordt de groep afnemers die tussen 10 miljoen m³ en 170 000 m³ gas per jaar verbruiken «vrij». Dit betekent dat zij niet langer op een bepaalde gasleverancier zijn aangewezen maar in beginsel zelf een leverancier kunnen kiezen. Om te bepalen wie beschermde afnemers zijn, wordt gekeken naar het verbruik per aansluiting. Dat brengt met zich mee

dat bij een concern met meerdere vestigingen of filialen het verbruik per vestiging of filiaal gemeten wordt. Om te voorkomen dat bij gemeenschappelijke voorzieningen met één aansluiting zoals blok- of wijkverwarming, de huishoudens of de bedrijven die daarvan gebruik maken niet aangemerkt zouden worden als beschermde afnemer, wordt als het ware door die gemeenschappelijke voorziening heen gekeken. Niet de gemeenschappelijke voorziening, die de feitelijke afnemer is, wordt als afnemer aangemerkt, maar de gebruikers van die voorziening. Een en ander staat ten dienste aan de geleidelijkheid die betracht wordt bij de vrijmaking van de gasmarkt. Vergelijkbare afnemers (gezien hun individuele verbruik) dienen immers op vergelijkbare wijze behandeld te worden gedurende de overgangsfase. Om het verbruik vast te stellen zal naar het verbruik over een bij ministeriële regeling vast te stellen periode in het verleden worden gekeken.

Ingevolge het tweede lid is het mogelijk dat de laatste groep beschermde afnemers gedurende een langere of kortere periode dan in het eerste lid, onderdeel n, onder 2°, is aangegeven, wordt aangemerkt als beschermde afnemers. Voorts kan de grenswaarde van het gasverbruik worden aangepast. Denkbaar is bij voorbeeld dat «echte» kleinverbruikers, dat wil zeggen personen en huishoudens die minder dan 5000 m³ gas per jaar verbruiken gedurende een langere periode als beschermde afnemer worden aangemerkt. Uit het in artikel 39 bedoelde evaluatieverslag zal in voorkomend geval blijken of en in welke zin van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt. Dat betekent dat reeds enkele jaren voor het aflopen van de periode waarin er beschermde afnemers zijn, daaromtrent duidelijkheid zal bestaan.

In het derde lid is bepaald dat bij ministeriële regeling wordt voorgescreven hoe de vaststelling van het jaarlijks verbruik van beschermde afnemers plaatsvindt. Daarbij gaat het om de wijze van vaststelling van het verbruik en het bepalen van het individuele verbruik van gebruikers van een gemeenschappelijke voorziening.

Artikel 2

In dit artikel is uitwerking gegeven aan de artikelen 7, eerste en tweede lid, en 10, eerste en tweede lid, van de richtlijn. Aangegeven wordt dat een gastransportbedrijf of een gasopslagbedrijf of een LNG-bedrijf op economische wijze het gastransportnet of de installatie in werking houdt, onderhoudt en ontwikkelt op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat gastransportnet of die installaties en van het transport van gas waarborgt en tevens het milieu ontziet. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de bijzondere aard van deze bedrijven hetgeen ook van belang kan zijn bij de toepassing van artikel 9. Het voorstel voor een nieuwe Mijnbouwwet (kamerstukken II 1998/99, 26 219, nrs. 1–2) voorziet in de mogelijkheid aanvullende regels te stellen ter bescherming van de veiligheid en het milieu bij het ondergronds opslaan van stoffen. Uiteraard zal een bedrijf op economische voorwaarden zijn taak uitoefenen en zich daarbij dienen te houden aan de regels die terzake gelden, zoals bijvoorbeeld de regels van de geldende milieuwetgeving. De hier bedoelde taak houdt niet een investeringsplicht voor de gastransportbedrijven in.

Het tweede lid strekt tot uitvoering van de artikelen 7, derde lid, en 10, derde lid, van de richtlijn. De informatieverstrekking draagt bij aan een zo adequaat mogelijke, niet discriminerende uitvoering van de in dit artikel bedoelde werkzaamheden. Bij de beoordeling of sprake is van misbruik van een economische machtspositie is dit een element dat een rol kan spelen.

Wat het derde lid betreft zij er op gewezen dat gastransportbedrijven veelal een feitelijke monopoliepositie bezitten, doordat zij de leidingen en installaties beheren. Onderscheid maken tussen vergelijkbare gebruikers

in gelijke omstandigheden levert dan al snel misbruik van economische machtspositie als bedoeld in artikel 24 van de Mededingingswet op. Overeenkomstig artikel 7, tweede lid, en 10, tweede lid, van de richtlijn is bepaald dat niet tussen netgebruikers gediscrimineerd mag worden. Deze regel geldt ook ten aanzien van een verwant bedrijf. Een dergelijk bedrijf mag onder vergelijkbare omstandigheden geen gunstiger behandeling krijgen dan een niet aan het gasbedrijf verwant bedrijf.

Artikel 3

Artikel 5 van de richtlijn vereist dat technische voorschriften worden opgesteld met de minimumeisen waaraan LNG-installaties, opslag-installaties en leidingen moeten voldoen om aansluiting te hebben op het in de richtlijn bedoelde systeem. Ingevolge het eerste lid van artikel 3 dienen de gastransportbedrijven – als meest terzake kundigen – technische voorwaarden in ontwerp op te stellen. Het ligt in de rede, ook gezien artikel 2, tweede lid, dat gastransportbedrijven met het oog op zoveel mogelijk uniformiteit van de voorwaarden hierover onderling overleg plegen. Indien voor het transport door het gastransportnet van het gastransportbedrijf de diensten van een installatie van een verwant bedrijf nodig zijn, brengt dat met zich mee dat ook voor de aansluiting op deze installaties de technische voorwaarden gelden. In het tweede lid is overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn bepaald dat de technische voorwaarden de interoperabiliteit van de netten moeten garanderen en objectief en niet discriminerend moeten zijn. De directeur-generaal van de Nma zal uitsluitend beoordelen of de voorwaarden aan die eisen voldoen. Deze beoordeling houdt dus slechts een (marginale) mededingingsrechtelijke toets in. De directeur-generaal zal zo nodig het gastransportbedrijf opdragen de voorwaarden aan te passen (vijfde lid). Dit zal met name het geval zijn wanneer na de door de richtlijn vereiste notificatie van de voorwaarden bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna verder: Commissie) blijkt dat aanpassing nodig of gewenst is. In de tweede volzin van het vijfde lid is bepaald dat de directeur-generaal het gastransportbedrijf informeert wanneer geen aanpassingen nodig zijn en de termijnen waarbinnen bezwaar tegen de voorwaarden gemaakt kan worden verstreken zijn. Het gastransportbedrijf kan dan vervolgens de voorwaarden vaststellen en ter kennis van belangstellenden brengen.

Artikel 4

In dit artikel wordt uitvoering gegeven aan artikel 15, tweede lid, van de richtlijn. De daar bedoelde handelsvoorwaarden zijn in artikel 4, eerste lid, meer expliciet aangegeven. De gastransportbedrijven dienen elk jaar indicatieve tarieven voor hun diensten bekend te maken. Bij die diensten gaat het naast het verrichten van het transport zelf in ieder geval om het aanpassen van de benuttingsgraad. Onder het aanpassen van de benuttingsgraad (meestal «loadfactor» genoemd) wordt verstaan het overbruggen van verschillen in tijd tussen het aanbod van en de vraag naar gas, zoals die bijvoorbeeld tussen dag en nacht bestaan. Andere noodzakelijkerwijs aan het transport verbonden diensten kunnen onder meer zijn het aanpassen van de druk en de kwaliteit van het gas. Bij het aanpassen van de kwaliteit van het gas gaat het om bewerkingen die nodig zijn om het gas in de gewenste samenstelling (specificatie) te brengen, zoals het toevoegen van stikstof of het verwijderen van zwavel. Voor zover het gastransportbedrijf deze diensten verricht moet het daarvan ook indicatieve tarieven en voorwaarden bekend maken. De indicatieve tarieven kunnen als richtprijzen voor de klanten fungeren en op basis daarvan kan worden onderhandeld. Wat de concrete tarieven in individuele gevallen zullen zijn, is van verschillende kwalitatieve en kwantitatieve factoren afhankelijk. Overigens zal niet elke dienst bij elk

verzoek om transport verricht hoeven worden. Welke diensten in een concreet geval worden verricht hangt onder meer af van de wensen van de netgebruiker en de kwaliteit van de te transporteren hoeveelheid gas. Voor alle duidelijkheid merk ik hier op dat de tarieven en voorwaarden betrekking hebben op diensten die noodzakelijkerwijs verbonden zijn aan het transport. Over het verrichten van de specifieke diensten los van transport hoeft het gastransportbedrijf op grond van deze wet niet te onderhandelen. Het ligt voor de hand dat het gastransportbedrijf, voor zover voor het transport diensten van een verwant bedrijf nodig zijn, dat bij de bekendmaking van zijn handelsvoorwaarden aangeeft, met vermelding van een indicatie van de tarieven voor die diensten. Het spreekt vanzelf dat de indicatieve tarieven de feitelijke tarieven weerspiegelen, willen zij als richtprijzen voor potentiële netgebruikers kunnen fungeren.

In verband met de rol van de Nma als uitvoerder van de Mededingingswet en als geschillenbeslechter op grond van dit wetsvoorstel dienen de tarieven en voorwaarden aan de directeur-generaal van de Nma te worden gezonden.

Artikel 5

In dit artikel, waarin uitvoering wordt gegeven aan de artikelen 14 en 15 van de richtlijn, is bepaald dat een gastransportbedrijf met een ieder die daarom verzoekt, onderhandelt over het verrichten van transport. Daarin ligt besloten dat het in beginsel toegang tot zijn netten verleent. Deze bepaling is de bevestiging van hetgeen in het algemeen reeds uit het mededingingsrecht voortvloeit. Het gastransportbedrijf bezit, doordat het een gastransportnet beheert, veelal een essentiële faciliteit voor activiteiten op de markt van gastransport en de levering van gas aan afnemers. In het Europese mededingingsrecht, waar het Nederlandse mededingingsrecht op aansluit, is in toenemende mate sprake van toepassing van de zogenaamde «essential facilities»-leer die inhoudt dat wanneer een onderneming beschikt over een faciliteit of een infrastructuur die van dien aard is dat andere ondernemingen slechts diensten aan gebruikers kunnen verlenen door toegang te hebben tot de essentiële faciliteit, de onderneming niet kan weigeren die faciliteit aan de ondernemingen ter beschikking te stellen. Indien zij die toegang weigert is sprake van misbruik van een economische machtspositie. De Commissie heeft inmiddels die leer meerdere malen op het gebied van haven- en luchtvaartdiensten toegepast (B&I Sealink, Holyhead (niet gepubliceerd, zie tweeëntwintigste Mededingingsverslag 131), Sea Containers/Stena Sealink (Beschikking van 21 december 1993, PbEG 1994 L 15), Rødby (Beschikking van 21 december 1993, PbEG 1994 L 55). Voorts is in nationaal verband onder de werking van de Wet economische mededinging reeds een praktijk ten aanzien van toegang tot het TV-kabelnet ontstaan die hiermee in lijn is. Uitgangspunt daarbij is dat een vrije en non-discriminatoire toegang tot kabelnetten – ten aanzien waarvan de kabelexploitant een machtspositie heeft – mogelijk moet zijn. Ingeval bij het transport gebruik gemaakt moet worden van één of meer installaties van een met het gastransportbedrijf verwant bedrijf, is ook dat verwante bedrijf direct of indirect betrokken bij de onderhandelingen en zullen afspraken gemaakt moeten worden over de diensten van deze installaties (zie artikel 2, onderdeel 12, juncto artikel 15 van de richtlijn en de toelichting op artikel 1).

De in het eerste lid bedoelde plicht tot onderhandelen heeft alleen betrekking op het transport van gas en voor dat transport noodzakelijke diensten. Ten aanzien van de afzonderlijke diensten bestaat buiten het kader van het transport van gas op grond van deze bepaling geen onderhandelingsplicht (zie ook de toelichting op artikel 4). Ingevolge het derde lid dienen bedrijven te onderhandelen en transport te

verrichten op non-discriminatoire, transparante en redelijke voorwaarden (vgl. artikel 14 richtlijn). Dit betekent dat vergelijkbare klanten onder dezelfde omstandigheden gelijk worden behandeld. Onder gelijke omstandigheden mag ook een «verwant bedrijf» waarvoor het transport van gas wordt verricht niet gunstiger behandeld worden dan een «derde» bedrijf. Overigens geldt op grond van het burgerlijk recht reeds dat bedrijven te goeder trouw moeten onderhandelen, zoals artikel 15, eerste lid, van de richtlijn vereist.

Gelet op het voorgaande is de ruimte voor het gastransportbedrijf om een transport te weigeren beperkt. Indien partijen echter op basis van eerlijke en in goed vertrouwen gevoerde onderhandelingen niet tot overeenstemming kunnen komen over de transportvoorwaarden of tarieven – die dus niet discriminerend mogen zijn – zal het gastransportbedrijf het desbetreffende transport niet behoeven te verzorgen. Eventuele geschillen over de onderhandelingen of de weigering om transport te verrichten kunnen ingevolge artikel 9 aan de directeur-generaal van de Nma worden voorgelegd.

Artikel 6

De in dit artikel genoemde gronden waarop een transport kan worden geweigerd zijn overgenomen uit artikel 17 van de richtlijn. Om te beginnen kan het voor een gastransportbedrijf feitelijk onmogelijk zijn een gevraagd transport uit te voeren doordat het daarvoor in verband met eerder aangegane verplichtingen te weinig capaciteit heeft (onderdeel a). Bij een capaciteitstekort kan het gaan om een «ruimte»-tekort maar bij voorbeeld ook om te weinig capaciteit van de installaties die een ondersteunende functie hebben bij het transport, zoals installaties waarmee het gas op een kwaliteit of druk wordt gebracht om veilig door het gasnet te kunnen worden getransporteerd. Een capaciteitstekort bij een installatie van een verwant bedrijf waarvan de diensten nodig zijn voor het kunnen verrichten van het transport kan reden zijn voor het verwante bedrijf om niet mee te werken aan het transport. Een gastransportbedrijf dat zich beroept op een capaciteitsgebrek zal dat uiteraard ook moeten kunnen aantonen, bij voorbeeld door middel van contracten en technische specificaties.

Een gastransportbedrijf kan een transport ook weigeren indien hij door het transport zijn taak ten aanzien van de veiligheid en de betrouwbaarheid van zijn net niet zou kunnen uitvoeren (onderdeel b).

De in de onderdelen a en b genoemde weigeringsgronden zijn gronden die, indien er sprake is van een essentiële faciliteit, ook in het mededingingsrecht relevant zijn voor de beoordeling of sprake is van misbruik van een economische machtspositie.

In onderdeel c wordt rekening gehouden met de aanwezigheid van zogenaamde «take or pay» (TOP)-contracten die er de oorzaak van kunnen zijn dat het gastransportbedrijf ernstige financiële of economische problemen ondervindt of zal ondervinden indien het gehoor zou geven aan een verzoek om transport (zie ook de toelichting op artikel 7). Hier is dus geen sprake van een direct fysiek capaciteitstekort maar van verplichtingen in de sfeer van de leveringscontracten. Om een beroep te kunnen doen op deze weigeringsgrond dient de aanvraag om ontheffing te zijn ingediend – en (nog) niet te zijn afgewezen – of de ontheffing te zijn verleend. Ingevolge artikel 25 van de richtlijn heeft de lidstaat de keus om te bepalen dat het verzoek om ontheffing voor dan wel na de weigering wordt ingediend. De lidstaat mag de keus ook aan het gastransportbedrijf overlaten. Door te eisen dat ten minste een aanvraag om een ontheffing is ingediend, wordt op een zo kort mogelijke termijn helderheid geboden aan zowel het weigerende bedrijf als de verzoeker om transport. Hierdoor worden de eventuele nadelige gevolgen voor de bedrijven bij een afwijzing van een ontheffingsverzoek zoveel mogelijk beperkt. Het

gastransportbedrijf kan, zodra hem een verzoek om transport bereikt en het voor hem duidelijk is dat gevolg geven aan dat verzoek problemen oplevert, een verzoek om ontheffing indienen en vanaf dat moment het transport weigeren.

Aan artikel 17, tweede lid, van de richtlijn – dat optioneel is – is in dit wetsvoorstel geen gevolg gegeven. Aangezien er geen specifieke regels gelden met betrekking tot de aanleg van gasleidingen – en een ieder in beginsel dus een gasleiding kan aanleggen – is er geen reden tot dwingende maatregelen op dit punt.

Artikel 7

Gastransportbedrijven die zich naast het transport van gas ook bezighouden met het aankopen en verkopen van gas zijn soms gebonden aan een zogenaamd TOP-contract. In een TOP-contract is vastgelegd dat het gasbedrijf de verplichting heeft een bepaalde hoeveelheid gas af te nemen en dat wanneer het die hoeveelheid niet afneemt toch (een deel van) de daarvoor overeengekomen prijs moet worden betaald. Indien een bedrijf in een concreet geval meent dat zich problemen zullen voordoen als gevolg van een TOP-contract kan het ontheffing van de onderhandelingsplicht vragen bij de Nma. Er kan alleen sprake zijn van een ontheffing indien er redelijkerwijs geen alternatieve oplossing is te vinden.

In artikel 25, derde lid, van de richtlijn zijn de criteria opgesomd waarmee door de Nma en de Commissie (aan wie een verleende ontheffing moet worden voorgelegd) in het bijzonder rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van een ontheffingsverzoek, respectievelijk een verleende ontheffing. Deze criteria hebben onder meer betrekking op de mededingingssituatie op de gasmarkt, de inspanningen die het gastransportbedrijf heeft gepleegd om de problemen te voorkomen en de mate waarin het betrokken gastransportnet verbonden is met andere gastransportnetten. Overeenkomstig artikel 25, eerste lid, van de richtlijn is in het tweede lid bepaald dat de aanvrager de in het kader van die criteria benodigde informatie aan de Nma dient te verstrekken. Zo dient hij aan te geven welke inspanningen hij heeft geleverd om tot een oplossing van het probleem te komen. De directeur-generaal van de Nma moet onverwijld een verleende ontheffing voorleggen aan de Commissie die binnen vier weken kan verzoeken de ontheffing te wijzigen of in te trekken. Wanneer de Nma aan een dergelijk verzoek geen gevolg zou geven binnen vier weken na het verzoek, wordt door middel van de zogenaamde comitologieprocedure een definitief besluit over de ontheffing genomen. Artikel 7, zesde lid, verplicht de directeur-generaal van de Nma onverwijld gevolg te geven aan dat besluit.

Artikel 8

Artikel 23 van de richtlijn verplicht de lidstaten maatregelen te nemen opdat voor gasbedrijven en in aanmerking komende afnemers toegang tot gasproductienetten mogelijk is. In het tweede lid van artikel 23 zijn met het oog daarop globale verplichte en facultatieve doelstellingen en aandachtspunten weergegeven. Tot de in het tweede lid, aanhef, genoemde verplichte doelstellingen en aandachtspunten behoren de totstandbrenging van een competitieve aardgasmarkt, het vermijden van misbruik van dominante marktposities, de regelmaat en de zekerheid van leveringen, en de redelijkerwijs beschikbare capaciteit. Uit artikel 24 van de Mededingingswet vloeit reeds voort dat in Nederland die verplichte condities in acht worden genomen bij de toepassing van die wet. Wat de eveneens in de aanhef genoemde bescherming van het milieu betreft, geldt de al bestaande milieuregelgeving. Daarmee is overigens niet uitgesloten dat dit aspect bij een verzoek om transport of een geschil

daarover aan de orde komt. Indien het verrichten van transport onder omstandigheden in strijd zou zijn met milieuvorschriften, kan het weigeren van dat transport niet als het misbruiken van een economische machtspositie worden aangemerkt.

Voor de facultatieve aandachtspunten geldt het volgende. De onderdelen a, c en d, behoeven geen nadere regeling. De onder a en c bedoelde aspecten kunnen sowieso een rol spelen bij de beoordeling of sprake is van een in artikel 24 Mededingingswet bedoeld misbruik van een economische machtspositie in verband met het verlenen van toegang tot het net. De toepassing van de in onderdeel d bedoelde procedures volgt al uit de terzake geldende regelgeving. De in onderdeel b bedoelde doelmatigheid van de productie van koolwaterstoffen – bijvoorbeeld uit kleine velden – is allereerst een zaak voor overheidsbemoeienis uit hoofde van een gezond en efficiënt mijnbouwklimaat. Op zichzelf mag dit voor het gasproductiebedrijf of de directeur-generaal van de Nma geen rol spelen in de afweging of toegang tot een gasproductienet moet worden verleend. Met de Mededingingswet kan wat het Nederlandse territorium betreft zonder meer uitvoering worden gegeven aan artikel 23 van de richtlijn. Een groot deel van de gasproductienetten ligt echter op het continentaal plat en dus buiten het Nederlandse territoriale gebied. De Mededingingswet geldt daar niet zonder meer. Voor de toegang tot die gasproductienetten dient nog een aanvullende voorziening te worden getroffen. In artikel 8 is daarom de Mededingingswet ook van toepassing verklaard op het continentaal plat ten aanzien van het verrichten van transport van gas met behulp van een gasproductienet.

In het tweede lid is overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van de richtlijn bepaald dat de netten en installaties die ter plekke bij de winning van gas worden gebruikt buiten het toegangsregime dat op grond van de Mededingingswet geldt, vallen.

Artikel 9

Artikel 21, tweede lid, van de richtlijn schrijft voor dat er een van de partijen onafhankelijke bevoegde instantie moet zijn die geschillen met betrekking tot onderhandelingen en de weigering van toegang tot een gastransportnet beslecht. Artikel 23, derde lid, kent een vergelijkbare bepaling wat betreft de toegang tot een gasproductienet. Gegeven de toepasselijkheid van de Mededingingswet op (ook) de gasector, is daartoe voorzien in een verwijzing naar die wet. Op basis daarvan kunnen geschillen als bedoeld in de richtlijn behandeld worden door de directeur-generaal van de Nma. De expliciet in dit wetsvoorstel opgenomen materiële normen vormen een toetsingskader bij de beoordeling door de directeur-generaal van de Nma van een concreet geschil over misbruik van een economische machtspositie. Met name gaat het dan om de gronden tot weigering van het transport van gas. Als een verzoeker meent dat hij wat betreft de tarieven en de handelsvoorwaarden in strijd met artikel 5 discriminatoir wordt behandeld, of het gastransportbedrijf naar zijn mening onredelijke tarieven hanteert, en daarover een geschil ontstaat kan hij bij de directeur-generaal van de Nma een klacht indienen. Omdat in artikel 9 is bepaald dat geschillen op de grondslag van de Mededingingswet worden behandeld kan ingeval de klacht gegrond wordt bevonden door de directeur-generaal van de Nma aan het gastransportbedrijf, behalve een boete, een last onder dwangsom worden opgelegd waarbij hij het bedrijf verplicht voor de verzoeker tegen een bepaald tarief of tegen bepaalde voorwaarden het transport van gas te verzorgen. Door de verwijzing naar de Mededingingswet is overigens die wet bepalend voor de bevoegdheid van de directeur-generaal van de Nma. Dat betekent dat de regels inzake de bevoegdheid van de directeur-generaal en de daarbij toepasselijke procedureregels van de Mededingingswet gehanteerd zullen worden (bijvoorbeeld hoofdstuk 7 van de Mededingingswet).

Op grond van de Mededingingswet kan de directeur-generaal als geschillenbeslechtende instantie worden beschouwd bij geschillen over toegang tot de productienetten.

Door de keuze voor beslechting van geschillen in de zin van de artikelen 21, tweede lid, en 23, derde lid, van de richtlijn, op de grondslag van de Mededingingswet, is de door de richtlijn vereiste onafhankelijkheid van de tot geschillenbeslechting bevoegde autoriteit voldoende gewaarborgd. Omdat de directeur-generaal van de Nma beschikkingen geeft op grond van de Mededingingswet, staat daartegen na de bezwaarschriftprocedure beroep open bij de rechtbank te Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 93 Mededingingswet en artikel 20 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie).

In artikel 21, tweede lid, van de richtlijn wordt aangegeven dat de geschillenbeslechtende instantie haar oordeel onverwijld of indien mogelijk binnen twaalf weken na het voorleggen van het geschil geeft. Artikel 23, derde lid, van de richtlijn bepaalt dat een geschil met bekwame spoed moet worden beslecht. In het wetsvoorstel is niet voorzien in de vaststelling van een termijn. Aangezien de procedure van de Mededingingswet van toepassing is, zullen ook de termijnen gesteld in die wet, c.q. de Algemene wet bestuursrecht, van toepassing zijn. Naast de beslechting van geschillen blijft de directeur-generaal van de Nma vanzelfsprekend bevoegd op basis van de Mededingingswet ambtshalve onderzoek in de gassector te verrichten.

Artikel 10

Dit artikel geeft uitvoering aan de artikelen 21, derde lid, en 23, vierde lid, van de richtlijn. Omdat bij landsgrensoverschrijdende geschillen de geschillenbeslechtende instantie van het land waaronder het gastransportnet of het gasproductienet ressorteert ten aanzien waarvan de toegang wordt geweigerd, bevoegd is, moet een negatieve competentiebepaling worden opgenomen om een dubbele bevoegdheid en daardoor forumshopping te voorkomen. Wanneer meerdere EU-lidstaten bevoegd zijn met betrekking tot een net dienen zij in onderling overleg duidelijkheid ter zake te scheppen.

Het tweede lid voorziet in een plicht voor de directeur-generaal om bij een geschil met betrekking tot een transport met behulp van een landsgrensoverschrijdend net, te overleggen met de in de andere lidstaat bevoegde geschillenbeslechtende instantie. Dit kan er bij voorbeeld toe leiden dat één van beide instanties het geschil behandelt of dat beide geschillenbeslechtende instanties het geschil behandelen, elk voor het deel dat in de eigen lidstaat ligt, en onderling overleggen met betrekking tot hun uitspraken.

Artikel 11

Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel bevat bepalingen met een tijdelijke werking, namelijk tot uiterlijk 1 januari 2007 dan wel, indien een algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld als bedoeld in artikel 1, tweede lid, tot het einde van de bij die maatregel vastgestelde termijn. Gedurende een overgangperiode zullen in de wet omschreven afnemers niet kunnen kiezen tussen gasleveranciers en aangewezen zijn op een bepaalde leverancier. Deze afnemers zijn nu feitelijk gebonden aan hun leverancier en zullen ingevolge artikel 11 en volgende gedurende de overgangperiode ook wettelijk aan die leverancier gebonden worden (zie ook artikel 50). Dit bedrijf heeft daarmee in die regio tijdelijk een gereguleerde machtspositie. De klanten krijgen bescherming in de zin van leveringszekerheid (leveringsplicht) en redelijke leveringsvoorwaarden. De bepalingen in dit hoofdstuk komen zoveel mogelijk overeen met

hoofdstuk 4 van de Elektriciteitswet 1998, waarin de levering van elektriciteit aan beschermde afnemers is geregeld.

Artikel 11, eerste lid, geeft het algemene verbod om gas te leveren aan beschermde afnemers, tenzij de leverancier een vergunning heeft. Het verbod geldt ingevolge het tweede lid, onderdeel a, niet voor een buitenlandse leverancier die een betrekkelijk gering aantal beschermde afnemers van de groep kleinverbruikers voorziet van gas. Een dergelijke situatie komt thans voor in de grensstreken. Deze leveringen behoren niet belast te worden met een vergunningplicht. De uitzondering komt overeen met artikel 36, tweede lid, onderdeel b, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 15, onderdeel a, van de Wet energiedistributie. Verder is in het tweede lid, onderdeel b, (overeenkomstig artikel 36, tweede lid, onderdeel d, van de Elektriciteitswet 1998) een uitzondering opgenomen voor situaties waarin anders dan bedrijfsmatig wordt geleverd, overeenkomstig bij ministeriële regeling te stellen regels. Voorbeelden hiervan kunnen zijn een exploitant van een luchthaventerrein, een eigenaar van een kampeerterrein of een producent van industriële restgassen, dat wil zeggen een bedrijf dat gas produceert dat als brandstof wordt gebruikt in de inrichting waarin zij is ontstaan (het zogenaamde eigen gebruik) of een bedrijf dat zogenaamde restbrandstoffen verkoopt zoals cokesovengas, hoogovengas en raffinaderijgas dat vrijkomt bij een productieproces. Handelaren die van het doorleveren hun bedrijf maken, vallen hier niet onder.

Artikel 12

De aanvrager van een leveringsvergunning moet aantonen dat hij voldoende voorzieningen heeft getroffen om gedurende de looptijd van de vergunning de beschermde afnemers in zijn leveringsgebied te voorzien van gas tegen de daarvoor vastgestelde tarieven en met inachtneming van de voor hem geldende verplichtingen. De aanvrager kan aantonen dat hij aan deze eis voldoet door in ieder geval onderbouwde ramingen te geven van de behoefte aan gas bij de afnemers aan wie hij wil leveren en gemotiveerd aan te geven hoe hij aan de verwachte vraag denkt te voldoen. Dit laatste kan bijvoorbeeld aangetoond worden door stukken te overleggen waaruit blijkt dat de leverancier over voldoende gas kan beschikken om aan de vraag van de afnemers te voldoen. Omdat de bestaande overeenkomsten tussen Gasunie en de distributiebedrijven gedurende de looptijd van de vergunning nog van kracht zijn, zal dat in de regel het geval zijn. In artikel 14 onderdeel a, is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de te overleggen gegevens.

In het tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag ook rekening zal worden gehouden met de leveringsvoorwaarden die de aanvrager zal stellen ten aanzien van de beschermde afnemers aan wie hij gas zal leveren en met de wijze waarop hij klachten zal behandelen. Onderwerpen als het oplossen van storingen in de gasvoorziening en de aansprakelijkheid voor eventuele schade, veroorzaakt door storingen, maken onderdeel uit van deze leveringsvoorwaarden. Redelijke leveringsvoorwaarden zijn nodig voor de verlening van een vergunning, omdat de aanvrager daarmee aantoont te voldoen aan zijn plicht «voldoende voorzieningen» te treffen voor de levering van gas aan beschermde afnemers.

Artikel 13

De vergunning is in principe éénmalig, met een looptijd die samenvalt met de termijn waarin er beschermde afnemers zijn. De leveringsvergunning bepaalt bovendien het leveringsgebied. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bestaande leverings-

gebieden, omdat in beginsel de bestaande distributiebedrijven de leveringsvergunningen krijgen (zie artikel 50).

Het derde lid voorziet in de mogelijkheid een bestaande vergunning te wijzigen in de daarbij aangegeven situatie. Als resultaat van een inschrijvingsprocedure voor het aanleggen en exploiteren van een nieuw energievoorzieningssysteem kan een desbetreffende nieuwe leveringsvergunning verleend worden. In dat geval kan een bestaande vergunning gewijzigd worden, in die zin dat het gebied waarop het bedoelde systeem betrekking heeft niet meer door die vergunning wordt bestreken. Ingevolge het vierde lid kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden, uiteraard voor zover de wet niet reeds zelf voorwaarden bevat waaraan de vergunninghouder zich bij de levering van gas aan beschermde afnemers moet houden. Deze voorschriften kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de serviceverlening door de vergunninghouder of op het aansluiten bij een geschillenbeslechtsingsprocedure.

Artikel 14

Op grond van dit artikel kunnen regels gegeven worden met betrekking tot de inhoud van de aanvraag en de wijze van indiening en behandeling van de aanvraag- naast de reeds in de Algemene wet bestuursrecht gestelde regels.

Artikel 15

Dit artikel komt overeen met artikel 39 van de Elektriciteitswet 1998. Bij gas bestaat tot nu toe geen leveringsplicht. Gedurende de tijd echter dat er wettelijk gebonden klanten bestaan, moet voor hen de levering van gas tegen een gereguleerde prijs verzekerd zijn. Zij hebben immers geen gelegenheid zolang zij beschermde afnemers zijn om een andere leverancier te kiezen. Met het oog daarop krijgt de vergunninghouder een leveringsplicht. De leveringsplicht speelt een centrale rol als vergunningvoorwaarde (artikel 12), als criterium voor intrekking van een vergunning en als object van het «dekkingsplan» (artikel 19). De leveringsplicht betreft de beschermde afnemers die – gezien de definitie van die groep – een aansluiting hebben.

Opgemerkt zij dat op de vergunninghouder geen aansluitplicht rust. Bij elektriciteit is dat wel het geval omdat daarvoor – anders dan voor gas – geen alternatieven beschikbaar zijn. Doorgaans zal een vergunninghouder overigens een verzoek om een aansluiting honoreren. Er zijn echter uitzonderingsgevallen denkbaar waarin een aansluiting zeer hoge kosten met zich mee zou brengen en de klant deze kosten niet voor zijn rekening wil nemen. Van het bedrijf kan dan niet worden verwacht dat het een aansluiting tot stand brengt. Anderen dan de betrokken kleinverbruikers zouden ingeval van een aansluitplicht dan al gauw opdraaien voor de extra kosten. Voorts bestaat een reële kans dat een aansluitplicht voor gas ten koste zal gaan van stadsverwarming.

Het tweede lid is bedoeld voor het geval dat de vergunninghouder bijvoorbeeld geconfronteerd wordt met wanbetaling of met niet-nakoming van de leveringscontracten.

Artikel 16

De tarieven die door een vergunninghouder ten hoogste mogen worden berekend voor de levering van gas aan beschermde afnemers zullen door de Minister van Economische Zaken worden vastgesteld. De daarbij te hanteren systematiek komt in grote lijnen overeen met die welke voor de tarieven van levering van elektriciteit aan beschermde afnemers in het voorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 is opgenomen. In het tweede lid is aangegeven met welke aspecten de minister bij de

vaststelling van de tarieven rekening houdt. Dit betreft het belang van het betrouwbaar, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de gasvoorziening, waaronder begrepen het belang van beschermde afnemers om tegen redelijke voorwaarden verzekerd te zijn van de levering van gas. Deze redelijke voorwaarden houden onder meer in dat de druk op de tarieven niet zodanig kan zijn dat de dienstverlening aan beschermde afnemers daaronder lijdt.

Verder is in het tweede lid, onderdeel b, een mutatieformule uitgewerkt. Deze mutatieformule houdt rekening met de tarieven voor de diensten met betrekking tot de levering van gas (het gaat daarbij niet alleen om de diensten maar ook om de levering van het gas als zodanig) en eveneens met de inflatie, uitgedrukt in de consumentenprijsindex voor alle huishoudens. Ten behoeve van het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering wordt een efficiëntiekorting toegepast. Zoals ook in het voorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 is opgenomen, zal er ten aanzien van de toepassing van de efficiëntiekorting een beleidsregel worden ontwikkeld. In de formule wordt rekening gehouden met de inkoopprijs zoals afgesproken tussen de vergunninghouder en zijn leverancier. Dat betekent dat ontwikkelingen in de valutakoersen en de brandstofprijzen exogeen doorwerken, althans voorzover dat contractueel is vastgelegd. Dergelijke aanpassingen moeten door de vergunninghouders ieder kwartaal in de prijzen kunnen worden doorberekend. Wat betreft de inkoopprijs van gas dient te worden opgemerkt dat op basis van de vigerende contracten het gas ten behoeve van beschermde afnemers exclusief geleverd wordt door Gasunie. Deze situatie wordt ook beleidsmatig gewenst geacht, met het oog op de geleidelijke opening van de markt (zie paragraaf 8.1 van het algemeen deel van de toelichting).

Artikel 17

In dit artikel zijn de procedurele aspecten rond de tariefvaststelling en de geldingsduur van de tarieven geregeld. In beginsel gelden de tarieven voor een kalenderjaar. Het vierde lid voorziet in een afwijkende duur indien het niet mogelijk blijkt tijdig de nieuwe tarieven vast te stellen. Omwille van de kenbaarheid van de tarieven is in het vijfde lid bepaald dat de vergunninghouder de tarieven ter inzage legt in al zijn vestigingen. In artikel 51 is een voorziening opgenomen voor de vaststelling van de tarieven voor de eerste maal na de inwerkingtreding van de bepalingen met betrekking tot de vergunningverlening.

Artikel 18

Dit artikel is het logische sluitstuk op de vaststelling van de tarieven: er mogen geen hogere tarieven in rekening worden gebracht, lagere natuurlijk wel. Het tariefstelsel laat bedrijven voldoende ruimte voor het berekenen van een vergoeding van kosten als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet energiedistributie die distributiebedrijven maken ten behoeve van hun in die wet opgenomen besparingstaak. Het tweede lid is bedoeld om aan te geven dat vergunninghouders niet onderling mogen concurreren door elkaars beschermde afnemers weg te lokken. Zou dat wel gebeuren, dan zou de controle op het waarborgen van de leveringszekerheid bemoeilijkt kunnen worden. Bovendien zou hiermee het principe van geleidelijkheid in de veranderingen op de gasmarkt ondergraven worden. Uit de artikelen 13, tweede lid, 18, tweede lid, en 50 in onderlinge samenhang bezien, volgt dat in elk gebied slechts één vergunninghouder bevoegd is te leveren.

Artikel 19

De Minister van Economische Zaken kan eisen dat de vergunninghouder

een overzicht opstelt met betrekking tot de gasbehoefte in een bepaalde periode (het «dekkingsplan»). Dit zou het geval kunnen zijn als marktpartijen de bestaande contracten wijzigen, als de termijn, bedoeld in artikel 1, tweede lid, gewijzigd wordt, als uitvloeisel van een procedure als bedoeld in artikel 28, tweede lid, naar aanleiding van andere signalen of steekproefsgewijs. In het dekkingsplan moet voorts worden aangegeven hoe in deze gasbehoefte zal worden voorzien (derde lid). Deze bevoegdheid is ingegeven door het belang van voorzieningszekerheid dat met name voor de kleinverbruikers een grote rol speelt. Bij ministeriële regeling kan worden aangegeven welke gegevens meer specifiek verstrekt moeten worden (vierde lid).

Artikel 20

Uit een overzicht als bedoeld in artikel 19 of uit andere informatie van de vergunninghouder of van derden kan blijken dat risico's bestaan ten aanzien van de betrouwbaarheid van de levering aan beschermde afnemers. In het belang van de voorzieningszekerheid kan de Minister van Economische Zaken de vergunninghouder in een dergelijk geval een opdracht geven om de beschermde afnemers bij voorrang van gas te voorzien. Op deze wijze wordt ingegrepen in de bedrijfsvoering van de vergunninghouder, doch uitdrukkelijk met het oogmerk om hem te houden aan de verplichtingen die hij heeft als vergunninghouder. Het is dan ook redelijk om de staat, voor zover de opdracht bevoegd en in redelijkheid gegeven wordt, uit te sluiten van iedere aansprakelijkheid voor de kosten, verbonden aan de uitvoering van de opdracht. De aanwijzing is ook bedoeld om het treffen van de zwaarste sanctie die hier mogelijk is, namelijk intrekking van de vergunning, in eerste instantie te voorkomen.

Artikel 21

De slotbepaling van hoofdstuk 3 geeft de bevoegdheid om op verzoek of ambtshalve de leveringsvergunning in te trekken. Als criteria voor intrekking zijn niet alleen de gebruikelijke criteria opgenomen als verstrekking van onjuiste informatie of het niet nakomen van de vergunningvoorwaarden en de vergunningvoorschriften (onderdelen f en c). Ook de hantering van hogere prijzen dan de vastgestelde tarieven (onderdeel d), het niet nakomen van een aanwijzing als bedoeld in artikel 20 (onderdeel e), en het niet (meer) in staat zijn de voorzieningszekerheid van de beschermde afnemers te waarborgen (onderdeel b), kunnen gronden zijn voor intrekking van de leveringsvergunning.

Artikel 22

Om discriminatie, kruissubsidiëring of anderszins concurrentievervalsing te voorkomen vereist artikel 13 van de richtlijn inzicht in de boekhouding met betrekking tot de verschillende gasfuncties binnen een geïntegreerd gasbedrijf. In artikel 22 is daartoe bepaald dat voor het transport door hogedrukpijpleidingen – dat wil zeggen leidingen waarin de druk ligt op 16 bar of hoger – , het transport door distributienetten en de opslag van gas elk een aparte boekhouding moet worden gevoerd. Het gaat hier om een interne scheiding van de verschillende boekhoudingen, om de toezichthouder inzicht te kunnen bieden in de toerekening van kosten en interne verrekenprijzen. Voor de niet-gasactiviteiten mag een geconsolideerde boekhouding worden aangehouden (tweede lid). In dit verband zij gewezen op de uitleg van het begrip levering bij de toelichting op artikel 1, onderdeel j, waar is aangegeven dat buiten hoofdstuk 3 onder levering met name verkoop wordt verstaan. Overigens zullen geïntegreerde bedrijven die vallen onder de Wet energiedistributie ingevolge artikel 12

van die wet verplicht zijn de nevenactiviteiten in een afzonderlijke rechtspersoon onder te brengen. Uit dien hoofde zijn de boekhoudingen van de «gas»activiteiten en van de andere activiteiten al gescheiden. Overigens staat de regel dat voor «niet-gas»activiteiten een geconsolideerde boekhouding mag worden aangehouden er niet aan in de weg dat op grond van andere regelgeving ook voor die activiteiten een afzonderlijke boekhouding kan worden geëist. Het vierde lid, dat er toe strekt dat boekhoudkundige methoden en criteria zoals de wijze van waarderen, worden aangegeven, is opgenomen met het oog op de inzichtelijkheid van de boekhouding. Het vijfde lid strekt ertoe een juiste kosten-toerekening naar activiteiten te laten plaatsvinden, zodat oneerlijke concurrentie – door kruissubsidiëring – kan worden voorkomen. Daarmee is een commerciële prijsstelling zeker niet onmogelijk. Deze bepaling is in lijn met het MDW-rapport Markt en Overheid (kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 45).

Met het oog op de transparantie van geldstromen worden in de toelichting op de jaarrekening de verwante bedrijven, zoals moeder-, dochter- of groepsmaatschappijen, waarmee overeenkomsten zijn gesloten waarmee een bedrag van meer dan f 10 000 000 is gemoeid, afzonderlijk vermeld (zevende lid).

De uitzondering in het achtste lid heeft tot doel bedrijven die slechts een beperkte hoeveelheid biogas produceren en bedrijven die anders dan bedrijfsmatig gas leveren (producent industriële restgassen, zoals flexicokergas, luchthavenexploitant, campinghouder) te vrijwaren van de uit dit artikel voortvloeiende administratieve lasten. De relevantie van dit artikel strekt zich niet uit tot dit soort bedrijven.

Slechts een enkel gasbedrijf zal nog niet uit hoofde van het jaarrekeningenrecht zijn jaarrekening hoeven te publiceren. Het negende lid dat opgenomen is ter uitvoering van artikel 13, tweede lid, van de richtlijn verplicht deze bedrijven hun jaarrekening ter inzage te leggen op hun hoofdkantoor.

Zie met betrekking tot de inwerkingtreding van deze bepaling de toelichting op artikel 55.

Artikel 23

De vergunninghouder is verplicht een afzonderlijke boekhouding te voeren met betrekking tot de levering van gas aan beschermde afnemers. Dit is noodzakelijk om toezicht te kunnen houden op een correcte hantering van de leveringstarieven. Bij ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inrichting van de boekhouding (tweede lid). Overigens kunnen deze regels gedifferentieerd zijn. Denkbaar is bij voorbeeld dat voor een vergunninghouder in een zogenaamde Vinex-locatie andere regels gelden dan voor een «gewone» vergunninghouder.

Artikelen 24 en 25

Deze artikelen bevatten een informatieverplichting ten behoeve van de Minister van Economische Zaken en de directeur-generaal van de Nma. De minister zal onder meer van deze bevoegdheid gebruik maken in het kader van het energierapport en meer algemeen ten behoeve van een deugdelijke, ongestoorde gasvoorziening. Ook in verband met de vergunningverlening of de regels omtrent transport is het van belang dat de minister informatie kan opvragen. Voor de directeur-generaal is de informatieplicht voortvloeiend uit artikel 25, vooral van belang in verband met zijn ontheffingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 7. Overigens kan in het kader van artikel 34 waarin de directeur-generaal, respectievelijk de Minister van Economische Zaken, worden belast met het toezicht op de naleving van verschillende delen van deze wet, juncto hoofdstuk 5 van de

Algemene wet bestuursrecht, door de toezichthoudende ambtenaren informatie worden gevorderd en kunnen boekhoudingen worden ingezien enz. In het kader van het toezicht (en onderzoek) op grond van de Mededingingswet, juncto hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht, hebben de in artikel 50 van die wet bedoelde ambtenaren de in dat hoofdstuk aangegeven bevoegdheden.

In verband met de toepassing van artikel 24 van de Mededingingswet – in het verlengde waarvan dit wetsvoorstel ligt – moet de directeur-generaal de op grond van dit wetsvoorstel verkregen gegevens ook in dat verband kunnen gebruiken. Het slot van artikel 25 voorziet daarin. Een pendant van deze bepaling is opgenomen in artikel 91 van de Mededingingswet.

Het niet voldoen aan de informatieverplichting is gesanctioneerd overeenkomstig de Wet op de economische delicten (artikel 44).

De geheimhouding van de door de minister en de directeur-generaal van de Nma op grond van deze artikelen verkregen gegevens is gewaarborgd door middel van de geheimhoudingsbepaling in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 26

In dit artikel wordt mede uitvoering gegeven aan de artikelen 8 en 11 van de richtlijn waarin is bepaald dat gastransportbedrijven, gasopslagbedrijven en LNG-bedrijven de vertrouwelijkheid moeten eerbiedigen van de informatie die zij verkrijgen bij de uitvoering van hun taak. Een gastransportbedrijf mag voorts geen misbruik van die informatie of informatie verkregen in het kader van onderhandelingen over transport maken bij de aankoop of verkoop van gas door hemzelf of door een verwant bedrijf.

Artikel 27

Ook voor vergunninghouders geldt een geheimhoudingsplicht. Uit praktische overwegingen mogen zij de gegevens van beschermde afnemers wel gebruiken voor het innen van de vergoeding voor de aansluiting op het net en voor al dan niet door henzelf verricht transport.

Artikel 28

Deze bepaling komt overeen met artikel 20, tweede en derde lid, van de Elektriciteitswet 1998. Voorzien is in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur procedurele regels te stellen voor keuzes die bij publieke besluitvorming over het aanleggen van nieuwe energie-infrastructuren worden gemaakt. Bij de besluitvorming zal uitgegaan kunnen worden van een integrale benadering voor de totale energievoorziening van de desbetreffende locatie, waarmee rekening gehouden moet worden bij de besluitvorming over de energie-infrastructuur. De strekking van de procedureregels is dat bij de keuze voor aanleg van een net voor het transport van gas op zorgvuldige wijze een afweging wordt gemaakt van de voor- en nadelen die verschillende energievoorzieningssystemen (gas, elektriciteit en warmte) hebben met het oog op het belang van een betrouwbaar, duurzaam en doelmatig functionerende energiehuishouding. Ik merk in dit verband op dat hoewel ten aanzien van warmte niet een vergelijkbare wettelijke bepaling geldt, in de praktijk de eventuele aanleg van een warmtenet toch altijd in de overwegingen wordt betrokken, gegeven de verplichtingen uit hoofde van de Elektriciteitswet 1998 en dit wetsvoorstel.

In het tweede lid is voorzien in de mogelijkheid dat de procedureregels een verplichting bevatten om een besluit tot aanleg van een specifiek soort infrastructuur tot stand te doen komen door middel van een

openbare aanbestedingsprocedure, waardoor de hiervoor bedoelde afweging van voor- en nadelen optimaal kan plaatsvinden.

Artikel 29

Gasbedrijven die gas leveren (dat wil zeggen verkopen, zie de toelichting op artikel 1, onderdeel j) aan eindverbruikers krijgen een taak met betrekking tot de bevordering van het gebruik van gas op doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde wijze, door henzelf en door verbruikers. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 2, onderdeel c, van de Wet energiedistributie, waarin hetzelfde is bepaald ten aanzien van distributiebedrijven. Energiebesparing en bevordering van duurzame gasvoorziening zijn dermate belangrijk dat inspanningen op dat terrein verlangd mogen worden van de meest betrokken partijen.

In het tweede lid is voorgeschreven dat gasbedrijven die voldoen aan het daarin aangegeven criterium eenmaal in elke twee jaar moeten aangeven welke maatregelen zij hebben genomen ter bevordering van energiebesparing en duurzaamheid. De ontvangen informatie zal openbaar gemaakt worden, bijvoorbeeld door terinzagelegging. Deze bepaling kan eveneens van betekenis zijn in het kader van het maken van meerjarenafspraken met de energiebedrijven over energiebesparing en de inzet van duurzame energiebronnen. Verdergaande instrumenten op dit gebied zoals het mogelijk maken van het opleggen van een toeslag – naast al bestaande instrumenten is niet wenselijk (zie paragraaf 8.3).

In artikel 54 is aangegeven dat de eerste melding dient te geschieden voor 1 maart 2002.

Artikel 30

In dit artikel is de mogelijkheid geregeld om ook het jaarlijkse gasverbruik te betrekken in het in de Elektriciteitswet 1998 geregelde systeem van certificaten. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden voorgeschreven dat de verplichting om door middel van dat systeem een minimumaandeel duurzame energie af te nemen niet alleen op afnemers van elektriciteit maar ook op afnemers van gas kan worden gelegd. Het systeem houdt in dat de afnemer of vergunninghouder jaarlijks certificaten ter waarde van een bepaalde hoeveelheid duurzaam geproduceerd energie moet overleggen aan een door de Minister van Economische Zaken nader aan te wijzen instelling. Dit kan duurzaam geproduceerd gas zijn, maar ook duurzaam geproduceerde elektriciteit. Afnemers en leveranciers kunnen die certificaten kopen van producenten, die op duurzame wijze energie hebben geproduceerd. Een door de Minister van Economische Zaken aan te wijzen instelling zal in mandaat de certificaten aan deze producenten afgeven. In eerste instantie wordt hierbij – uit praktische overwegingen – alleen gedacht aan energie die door het transportnet is of zal worden vervoerd. Op de langere termijn zouden in beginsel ook voor andere vormen van «groene» energie (zoals bijvoorbeeld zelfopgewekte zonne-energie) certificaten kunnen worden verstrekt. Een meer integrale benadering van de diverse duurzame energievormen moet als perspectief worden gezien voor de eerste stappen die bij de Elektriciteitswet 1998 en in dit wetsvoorstel ook bij gas zijn gezet.

In het voorgestelde systeem is er geen direct verband tussen een certificaat en de feitelijke levering van duurzaam geproduceerde energie aan de afnemer die het certificaat dient te overleggen. Er ontstaan twee routes: één voor duurzaam geproduceerde elektriciteit of gas, die via het net naar leveranciers en afnemers gaan, en één voor de certificaten, die bij dezelfde partijen terecht komen. De waarde van de certificaten zal variëren naar gelang de ontwikkeling van vraag en aanbod.

Indien een afnemer of leverancier niet voldoende certificaten overlegt, is een door de Minister van Economische Zaken vast te stellen toeslag

verschuldigd (zie onderdeel c). De hoogte van de toeslag zal zodanig zijn dat het in ieder geval geen financieel voordeel oplevert om niet (volledig) te voldoen aan de verplichting de vereiste hoeveelheid certificaten te kopen. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald hoe deze toeslag zal worden verdisconteerd.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen ook andere elementen nader worden ingevuld, zoals de datum waarop ieder jaar de certificaten moeten worden ingeleverd en de hoeveelheid certificaten die vereist is. De ontwikkeling van een duurzame energievoorziening, zoals in het Energie-rapport vermeld en geprognoseerd, zal daarbij een belangrijke rol spelen.

Voor de uitleg van het begrip levering in dit artikel verwijs ik naar de toelichting op artikel 1, onderdeel j.

Artikel 31

Overeenkomstig artikel 16, eerste lid, onderdeel g, van de Elektriciteitswet 1998, en artikel 2, onderdeel b, van de Wet energiedistributie, is een bepaling opgenomen omtrent het bevorderen van de veiligheid bij het gebruik van toestellen en installaties die gas verbruiken. De zorg daarvoor rust op het gastransportbedrijf dat het gas transporteert naar de eindafnemer en zorgt voor de aansluiting. Bij de invulling van deze taak moet worden gedacht aan het regelmatig verstrekken van gerichte voorlichting en adviezen aan de eindafnemers over het noodzakelijk onderhoud en het veilig en doelmatig gebruik van toestellen en installaties. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van toestellen en installaties binnen de woning of het gebouw van de eindafnemer – dus vanaf de gasmeter – ligt bij de eindafnemer of de eigenaar zelf. De eisen waaraan de toestellen en installaties ten minste moeten voldoen zijn vastgesteld krachtens de Warenwet (in het Besluit gastoestellen) respectievelijk de Woningwet (in het Bouwbesluit).

Artikel 32

Ook in de periode na 2007, waarin alle afnemers vrije leverancierskeuze hebben, dient de Minister van Economische Zaken voor bijzondere gevallen een instrument ter beschikking te staan om de leveringszekerheid te kunnen waarborgen. Daartoe is bepaald dat op bedrijven die gas leveren aan kleinverbruikers een algemene zorgtaak rust met betrekking tot die levering en dat de minister zo nodig opdracht kan geven voorzieningen te treffen die de levering aan die verbruikers veilig stellen (zie voor uitleg van het begrip levering de toelichting op artikel 1, onderdeel j). Het niet gevolg geven aan een opdracht van de minister is een economisch delict (zie artikel 44).

Artikel 33

Deze bepaling haakt aan bij artikel 2 van de Elektriciteitswet 1998. Bij van rijkswege te nemen beslissingen moet of kan in voorkomende gevallen ook het functioneren van de gasvoorziening in beschouwing worden genomen. Het energierapport geeft analyses van de ontwikkelingen op de energiemarkten en van de ontwikkelingen met betrekking tot een duurzame energiehuishouding en marktwerking in de energievoorziening. Conclusies die daaruit getrokken worden leiden tot de verdere uitwerking van het energiebeleid in de komende vier jaar. Voor gas kan in dit verband tevens gewezen worden op het bewaken van de voorzieningszekerheid en de ontwikkeling van gasreserves en -productie. Het energierapport heeft betrekking op de van rijkswege te nemen beslissingen. Beslissingen van mede-overheden worden dus niet direct door het rapport beïnvloed. Dat betekent niet dat voor dergelijke beslissingen het energierapport op geen

enkele wijze doorwerkt: in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van die beslissingen zal het energierapport relevant zijn als document waarin relevante feiten en af te wegen belangen zijn geëxpliciteerd.

Artikel 34

Een groot aantal van de in dit wetsvoorstel geregelde aangelegenheden op gasgebied ligt in de sfeer van de mededinging. Ik wijs in dit verband op de artikelen 2, 3, 4, 5 tot en met 10, 22, 26 en 27. Met het oog daarop wordt de directeur-generaal van de Nma de bevoegdheid gegeven ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet. Indien behoefte bestaat aan specifieke expertise op een bepaald vlak kan de directeur-generaal advies vragen aan bij voorbeeld een accountant of een technisch deskundige. Zie voorts de toelichting op de artikelen 24 en 25. Het toezicht op de naleving van hoofdstuk 3 en de artikelen 32, 46, 47 en 50 tot en met 53 is een zaak voor de Minister van Economische Zaken.

Artikel 35

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt aangewezen als bevoegde bestuursrechter in eerste en enige aanleg, uiteraard alleen voor zover het gaat om een op grond van deze wet genomen besluit. Het college is ook de bevoegde rechter in de Elektriciteitswet 1998, zodat met deze aanwijzing als bevoegde rechter ook gebruik gemaakt kan worden van de opgebouwde expertise met betrekking tot energiewetgeving. In het tweede lid is bepaald dat het beroep tegen de door directeur-generaal op grond van de artikelen 3, vijfde lid, en 7 gegeven beschikkingen niet in eerste aanleg bij het college kan worden ingesteld, maar bij de rechtbank Rotterdam. De geschillen over onderhandelingen en het weigeren van transport worden door de directeur-generaal van de Nma op de grondslag van de Mededingingswet behandeld. Dat betekent dat ook de beroepsgang plaatsvindt conform die wet (zie ook de toelichting op artikel 9). Het college is daarbij de bevoegde rechter in hoger beroep op grond van de Mededingingswet, zodat uniformiteit in de rechterlijke toets op de toepassing van de relevante regelgeving zoveel mogelijk is gewaarborgd. Zie voorts ook artikel 45 en de toelichting daarop.

Artikel 36

In dit artikel is voorzien in de uitsluiting van de verordeningsbevoegdheid van gemeenten en provincies wat betreft het transport en de levering van gas. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 63 van de Elektriciteitswet 1998 (met betrekking tot het opwekken, transporteren en leveren van elektriciteit) en artikel 17 van de Wet energiedistributie (met betrekking tot de distributie van elektriciteit, gas en warmte). Met betrekking tot het transport en de levering van gas aan beschermde afnemers bevat het wetsvoorstel een regeling. Andere zaken op het terrein van de gasvoorziening, zoals levering aan niet-beschermde afnemers, de aankoop van gas of de opslag van gas als zodanig, zijn uitdrukkelijk niet geregeld. Het zou dan ook ongewenst zijn indien provinciale staten en gemeenteraden dit beleid zouden kunnen doorkruisen. De bevoegdheid van de desbetreffende overheden om regels te stellen ten behoeve van andere belangen, zoals ruimtelijke ordening en milieu, wordt door artikel 36 uiteraard niet geraakt.

Artikel 37

Dit artikel is overgenomen uit de Wet energiedistributie, waarin de bevoegdheid beperkt was tot de regelgeving met betrekking tot de

voorwaarden die aan een distributiebedrijf worden gesteld. Omdat de bedoelde voorwaarden voor veiligheid en doelmatigheid betrekking kunnen hebben op het leveren van energie en het aansluiten van toestellen en installaties, bestaat de mogelijkheid dat zij door gasbedrijven die de levering van gas verzorgen, moeten worden uitgevoerd. Met het oog daarop is voor gas de bedoelde regelgevingsbevoegdheid uit de Wet energiedistributie gehaald en met enige terminologische aanpassingen in dit wetsvoorstel opgenomen (zie ook artikel 41).

Artikel 38

Dit artikel geeft de grondslag voor het laten betalen van een kostenvergoeding voor zover van de overheid een bepaalde handeling wordt verlangd. Het doorberekenen van kosten die gepaard gaan met het nemen van de in het eerste lid bedoelde beslissingen zal geschieden op basis van de uitgangspunten die geformuleerd zijn in het kader van het MDW-project «Maat houden» (kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22). De te betalen rechten zullen kostendekkend zijn, dat wil zeggen dat zij alleen strekken ter vergoeding van de kosten, verbonden aan het uitvoeren van de gevraagde handelingen. Door middel van het heffen van rechten in het kader van bij voorbeeld het aanvragen van een vergunning zullen niet de totale kosten verbonden aan de uitvoering van en het toezicht op de naleving van de wet vergoed kunnen worden. Met name de kosten die worden gemaakt in het kader van het toezicht moeten worden aangemerkt als handhavingskosten die voor rekening van de overheid moeten blijven.

Artikel 39

De Minister van Economische Zaken en de directeur-generaal krijgen de bevoegdheid om niet betaalde bijdragen in te vorderen bij dwangbevel. Het verzet tegen het dwangbevel wordt eveneens geregeld. Indien een gastransportbedrijf, een aanvrager om een vergunning of een vergunninghouder het voor hem vastgestelde bedrag niet betaalt binnen de hem meegeedeelde termijn, wordt het bedrag na aanmaning ingevorderd. De bijdrage wordt dan vermeerderd met de wettelijke rente en de kosten van de aanmaning. Betaalt de nalatige ook dan niet, dan heeft de Minister, onderscheidenlijk de directeur-generaal de bevoegdheid om het bedrag in te vorderen bij dwangbevel en daarbij het bedrag te vermeerderen met de wettelijke rente en de kosten van aanmaning en invordering. De invorderingsregeling komt overeen met de regeling in het kader van het effectueren van bestuursdwang in artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 40

Dit artikel bepaalt dat de Gaswet binnen vier jaar na de inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. Belangrijke aspecten van deze evaluatie betreffen de feitelijke totstandkoming van concurrentie bij de levering aan vrije klanten, het functioneren van het systeem van onderhandelde nettoegang en de consequenties voor de beschermde klanten. In dat verband zal met name de voorzienings- en leveringszekerheid aandacht krijgen. Ook de effecten op energiebesparing en meer algemeen het milieu komen aan de orde. De ontwikkeling in Nederland wordt afgezet tegen het liberaliseringsproces in de andere lidstaten. Voorts zal bij de evaluatie worden gekeken naar de prijsontwikkeling als gevolg van de regelgeving voor gas. Hierbij zal expliciet aandacht worden besteed aan het prijsniveau, alsmede aan eventuele prijsdifferentiatie tussen kleinverbruikers. Hierbij dient overigens aangetekend te worden dat evaluatie van de totstandkoming van meer marktwerking in de energievoorziening en de effecten die dat heeft op bv. de voorzieningszekerheid ook onderdeel

uitmaakt van het Energierapport dat eens in de vier jaren zal worden gepubliceerd. Bepaalde vragen (zoals ten aanzien van de feitelijke concurrentie en de gevolgen voor de voorzieningszekerheid) komen daarin al aan bod en hoeven dus in de evaluatie van de Gaswet niet gedoubleerd te worden. In het tweede lid is, net als in artikel 60 van de Elektriciteitswet 1998, bepaald dat in het evaluatieverslag in ieder geval aandacht wordt besteed aan de wijze waarop, gelet op de Mededingingswet, de uitvoering en het toezicht op de naleving van de wet is georganiseerd.

Artikel 41

De Wet energiedistributie wordt in technische zin aangepast aan dit wetsvoorstel. De wijzigingen zijn vergelijkbaar met die welke ten aanzien van elektriciteit bij de Elektriciteitswet 1998 zijn aangebracht. Het begrip distributie van gas wordt zodanig gewijzigd dat daaronder alleen wordt verstaan de levering van gas aan beschermde afnemers. De anders dan bedrijfsmatige levering van gas aan beschermde afnemers, bedoeld in artikel 11, tweede lid, onder b, die veelal niet aan te merken is als het leveren van gas in het kader van de openbare voorziening – valt buiten het begrip distributie van gas. Het is niet de bedoeling de bedrijven die zich bezighouden met die anders dan bedrijfsmatige levering van gas en die nu niet onder de Wet energiedistributie vallen, onder de werking van die wet te brengen. De levering aan beschermde afnemers blijft (tijdelijk) een monopolietaak. De leverancier van gas aan beschermde afnemers kan ook gas leveren aan andere afnemers. De definitie van distributiebedrijf is met het oog daarop ook aangepast. De bepalingen die betrekking hebben op de levering van gas door een distributiebedrijf gelden daarom voor een distributiebedrijf ongeacht of dat bedrijf alleen gas levert aan beschermde afnemers of ook aan andere afnemers. Een bedrijf dat alleen aan vrije afnemers levert valt niet onder de Wet energiedistributie. De wijzigingen betekenen het volgende voor de werking van de Wet energiedistributie. De in artikel 2, onderdeel b, opgenomen taak van distributiebedrijven met betrekking tot het bevorderen van de veiligheid bij het gebruik van toestellen en installaties die gas verbruiken vervalt in verband met artikel 31.

De verbruikersraad zal alleen adviseren over aangelegenheden die wat betreft gas gevolgen hebben voor de beschermde afnemers. De taakomschrijving van de raad is immers gericht op advisering over beleid dat gevolgen heeft voor verbruikers ten behoeve van wie het distributiebedrijf de distributie van gas (levering van gas aan beschermde afnemers) verzorgt. In de raad zullen voor zover het gaat om verbruikers van gas ook alleen beschermde afnemers zitting hebben. Om meer inzicht te hebben in het functioneren van de verbruikersraden is in het voorgestelde artikel 9a bepaald dat de distributiebedrijven jaarlijks rapporteren over de werkzaamheden van de verbruikersraad en de wijze waarop met de adviezen van de raad wordt omgegaan. Deze bepaling kan in die gevallen waarin de verbruikersraden nog een enigszins kwakkelend bestaan leiden, een stimulans voor het distributiebedrijf en de verbruikersraad betekenen om daarin verandering aan te brengen. Het functioneren van de verbruikersraad wordt bij de totstandkoming van meer marktwerking immers meer en meer van belang voor de beschermde afnemers. Artikel 10, dat betrekking heeft op de vergoeding van de kosten die gemaakt worden in het kader van de besparingstaak, geldt voor distributiebedrijven alleen voor zover zij aan beschermde afnemers leveren. Dit artikel sluit aan bij artikel 2, onderdeel c, dat niet geldt voor levering aan vrije afnemers. In het voorstel tot wijziging van artikel 10, zesde lid, wordt voorzien in een toeslag op het tarief van gas voor afnemers van «groen» gas.

De mededingingsbepalingen van artikel 12 gelden voor het distributiebe-

drijf ongeacht of dat bedrijf alleen aan beschermde afnemers gas levert of ook aan anderen. Door de levering aan de beschermde afnemers heeft het bedrijf een speciale positie. Van die positie zou misbruik gemaakt kunnen worden bij activiteiten op andere terreinen. Dit geldt ook wanneer een bedrijf naast de levering van gas aan vrije afnemers tevens de distributie van warmte verzorgt of de levering van elektriciteit aan beschermde afnemers. Voor bedrijven die uitsluitend gas of elektriciteit aan vrije afnemers leveren, gelden de concurrentiebepalingen niet, omdat zij bij de levering van gas en elektriciteit al onderhevig zijn aan concurrentie en niet een beschermde positie of een monopoliepositie hebben. Artikel 13 vervalt omdat artikel 37 van dit wetsvoorstel voor gas een eigen delegatiegrondslag bevat en niet te verwachten valt dat het artikel met betrekking tot warmte gebruikt zal worden.

Artikel 42

De Wet aardgasprijzen wordt aangepast in verband met de liberalisering van de gasmarkt en de bepalingen inzake de levering van gas aan beschermde afnemers. In artikel 2 wordt geschrapt de bevoegdheid om minimumprijzen te stellen voor gas bij levering aan het buitenland of bij levering aan bedrijven die aan afnemers in Nederland leveren. De bepalingen in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel wat betreft de tarieven bij levering aan beschermde afnemers maken artikel 5 van de Wet aardgasprijzen overbodig.

Artikel 43

De in artikel 50, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998 voorziene toeslag voor de energiebesparingstaak kan vervallen. Deze toeslag zou ingevolge artikel 50, vierde lid, kunnen worden vastgesteld indien andere toeslagen of heffingen onvoldoende zouden bijdragen aan energiebesparing. Nu ingevolge de voor 1999 ingediende begrotingswetgeving en aangekondigde fiscale maatregelen voorzien wordt in een verhoging van de bestaande regulerende energiebelasting, is het niet nodig en zelfs ongewenst daarnaast ook nog de bepaling inzake de toeslag te handhaven.

Artikel 44

Door de wijziging van de Wet op de economische delicten wordt een aantal bepalingen in dit wetsvoorstel van een strafsanctie voorzien. Het gaat daarbij om informatieverplichtingen, het (tijdig) opstellen van technische voorschriften en handelsvoorwaarden, voorschriften met betrekking tot de boekhouding en met betrekking tot de invoer van gas en een aantal bepalingen ten aanzien van de levering van gas aan beschermde afnemers.

De strafsanctie is even zwaar als bij vergelijkbare delicten in het kader van de Elektriciteitswet 1998. Het wetsvoorstel gaat uit van de plaatsing van de desbetreffende artikelen onder artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten. Dat betekent dat overtredingen als misdrijf gekwalificeerd kunnen worden als zij opzettelijk worden begaan, en dat de opgelegde boete er een van de vijfde categorie kan zijn (maximaal f 100 000).

Artikel 45

Door middel van de wijziging van de bijlage, bedoeld in artikel 20 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie is voorzien in de mogelijkheid van hoger beroep van een uitspraak van de rechtbank te Rotterdam bij geschillen over ontheffingsbeslissingen van de directeur-

generaal van de Mededingingsautoriteit. Daarmee wordt aangesloten bij de regeling van beroep tegen besluiten van de directeur-generaal van de Nma op grond van de Mededingingswet.

Artikel 46

In artikel 19 van richtlijn wordt rekening gehouden met overheidsingrijpen om verstoringen van het evenwicht bij openstelling van de gasmarkt te voorkomen. Dit betekent dat wanneer er sprake is van een overeenkomst tussen een leverancier in de ene lidstaat met een afnemer in een andere lidstaat, en de afnemer niet in beide lidstaten aangemerkt wordt als een in aanmerking komende afnemer, gastransport verboden kan worden. Het doel van richtlijn is immers dat een toereikend en waar nodig vergelijkbaar niveau van openstelling van de markten in de verschillende lidstaten bewerkstelligd wordt. In artikel 46 is voorzien in een jaarlijkse melding van overeenkomsten tot grensoverschrijdende leveringen van gas. Deze overeenkomsten kunnen op transporten in meerdere jaren en in verschillende lidstaten betrekking hebben. In het tweede lid is aangegeven dat een aantal specifieke gegevens met betrekking tot de overeenkomsten gemeld moet worden. Op deze wijze kan de Minister een goed beeld krijgen van de in- en uitvoer van gas en eventuele onevenwichtigheden tijdig signaleren.

Artikel 47

Indien uit de meldingen met betrekking tot de grensoverschrijdende gasleveranties blijkt dat er marktverstoringen optreden of dreigen op te treden kan de Minister van Economische Zaken bepaalde landen, leveranciers, afnemers of bepaalde overeenkomsten aanwijzen ten aanzien waarvan zijn voorafgaande toestemming vereist is voor de invoer van gas. Dit maakt het mogelijk dat hij per geval kan beoordelen of een grensoverschrijdende levering een nadelige uitwerking op het markt heeft of kan hebben. Ingeval er sprake is van een overeenkomst voor transport van gas naar een afnemer die zowel in een andere EU-lidstaat als in Nederland als een in aanmerking komende afnemer wordt aangemerkt, mag de toestemming overigens niet worden vereist. Dit vloeit voort uit artikel 19, onder a, van de richtlijn. In het derde lid zijn enkele criteria opgenomen waarmee de minister bij de aanwijzing van landen, overeenkomsten, afnemers en leveranciers of bij de beoordeling of bepaalde transporten moeten worden verboden, rekening zal houden. Het gaat daarbij om de proportionaliteit van de maatregelen en de invloed van die maatregelen op het communautaire handelsverkeer.

Artikelen 48 en 49

Met het oog op een zorgvuldige en snelle effectuering van de desbetreffende verplichtingen is in deze bepalingen een termijn gesteld waarbinnen de voor het transport relevante informatie van een gastransportbedrijf voor de eerste maal aan de directeur-generaal van de Nma moet worden voorgelegd en – wat betreft de indicatie van tarieven en voorwaarden – moet worden bekend gemaakt.

Artikel 50

Met betrekking tot het verlenen van vergunningen voor de levering van gas aan beschermde afnemers is voorzien in een overgangsbepaling. In beginsel zullen de bestaande distributiebedrijven deze vergunningen verkrijgen voor het gebied waarin zij reeds gas leveren, mits zij voldoen aan de vergunningvoorwaarden en een aanvraag voor een vergunning tijdig indienen. Deze bedrijven dienden om in aanmerking te komen voor

een vergunning reeds op 1 juli 1996 gas aan afnemers te leveren. Op die datum is door middel van de notitie «Stroomlijnen naar een markt voor elektriciteit» al kenbaarheid gegeven aan het voornemen de levering aan beschermde afnemers te binden aan een vergunning.

Indien de bestaande bedrijven te laat of in het geheel niet een aanvraag indienen dan wel niet zouden voldoen aan de vergunningsvereisten, komen andere gegadigden in aanmerking voor een vergunning. Het derde lid is bedoeld om te verzekeren dat er geen hiaat is in de levering van gas aan beschermde afnemers, zolang de vergunningprocedure nog niet is afgerond.

Artikel 51

Voor de tariefvaststelling voor de eerste maal na de inwerkingtreding van het vergunningensysteem is voorzien in een overgangsbepaling. Om onnodige vertraging te voorkomen worden de tarieven voor de eerste maal bij gelegenheid van de vergunningverlening vastgesteld.

Artikel 52

Het komt voor dat op historische of praktische gronden in een gebied waarin een bepaald distributiebedrijf gas levert aan beschermde afnemers, een ander (bijvoorbeeld Gasunie) gas levert aan een aantal beschermde afnemers. Indien aan die afnemers al op 1 juli 1996 door de bedoelde bedrijven gas werd geleverd, mogen zij ingevolge het eerste lid, zonder over een vergunning ten aanzien van die afnemers te beschikken, aan (uitsluitend) die afnemers of hun rechtsopvolgers gas blijven leveren. Bij ministeriële regeling kunnen regels met betrekking tot deze leveringen gesteld worden. Deze regels zullen ertoe dienen zicht te houden op de leveringszekerheid en het prijsniveau. Naar verwachting kunnen deze regels (deels) overeenkomen met de regels die ten aanzien van de niet bedrijfsmatige levering bedoeld in artikel 11, tweede lid, onder b, worden gesteld. Te denken valt aan een melding van het aantal afnemers, van de te hanteren tarieven en van ramingen van de hoeveelheid gas waarmee aan de vraag kan worden voldaan.

Artikel 53

In de komende jaren waarin de liberalisering van de gasmarkt feitelijk haar beslag zal krijgen, dient ook wat betreft de levering van gas aan beschermde afnemers voorkomen te worden dat een onoverzichtelijke situatie ontstaat waarin niet meer duidelijk is wie op welke verantwoorde-lijkheden en verplichtingen kan worden aangesproken. Een dergelijke situatie zou kunnen ontstaan wanneer gasleveringsbedrijven die nu nagenoeg geheel in handen zijn van gemeentelijke en provinciale overheden overhaast geprivatiseerd zouden worden. Een te plotselinge privatisering zou kunnen leiden tot een chaotische concurrentie op de gasmarkt, waarvan sommige bedrijven de dupe zouden kunnen worden, hetgeen uiteindelijk ten koste zou gaan van de beschermde afnemers. Verder moet worden voorkomen dat publieke monopolies, die de nutsbedrijven tot nu toe hebben, in de overgangperiode zonder meer worden vervangen door private monopolies. In artikel 53 is dan ook bepaald dat de Minister van Economische Zaken wijzigingen in de eigendomsverhoudingen van bedrijven die gas aan beschermde afnemers leveren, kan beoordelen en op grond daarvan zo nodig maatregelen kan nemen. Bij die beoordeling zal in hoofdzaak worden gezien welke gevolgen de wijziging heeft voor de vervulling van de wettelijke taken door de vergunninghouder.

Op grond van artikel 53, eerste lid, is voor het verkrijgen van een vergunning vereist dat de Minister van Economische Zaken geen

bedenkingen heeft tegen een eventuele aandelenvervreemding in de periode van 1 juli 1996 tot het tijdstip van verlening van de vergunning. Hierdoor wordt voorkomen dat eigendomswisselingen die in het zicht van de inwerkingtreding van de Gaswet plaatsvinden, ongemoeid zouden blijven, terwijl voor de overdracht van aandelen na de inwerkingtreding van de wet wel regels gelden. De bedenkingen van de minister kunnen betrekking hebben op de vervreemding van aandelen buiten de kring van degenen aan wie de aandelen in een vergunninghouder toebehoren. Wijzigingen met betrekking tot de eigendom van aandelen in de vergunninghouder behoeven ingevolge het tweede lid de instemming van de Minister van Economische Zaken. Wanneer aandelen overgedragen of uitgegeven zouden worden aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon buiten de kring van aandeelhouders van vergunninghouders (gemeenten en provincies) kan de minister zijn instemming onthouden. Indien een besluit tot wijziging in strijd met de verplichte voorafgaande toetsing en instemming toch zou worden doorgevoerd, kan de minister de vergunning intrekken. Een dergelijk besluit van de vennootschap is bovendien aantastbaar omdat het niet voldoet aan de bij wet gestelde vereisten.

De termijn waarbinnen aandelenoverdracht aan de regels van artikel 53 is gebonden (tot 31 december 2002) is gelijk aan die welke ten aanzien van de vergunninghouders in de Elektriciteitswet 1998 geldt. Dit is met name van belang voor de zogenaamde horizontaal geïntegreerde bedrijven die zowel elektriciteit als gas aan beschermde afnemers leveren.

Artikel 55

In het eerste lid is voorzien in de mogelijkheid de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. Denkbaar is dat bepaalde verplichtingen aan het begin van of precies halverwege een kalenderjaar in werking treden. Om bedrijven niet met onnodige administratieve verplichtingen te belasten zou bij voorbeeld de boekhoudverplichting van artikel 22 per 1 juli 2000 kunnen ingaan terwijl andere bepalingen al per 1 mei 2000 in werking zouden kunnen treden.

Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, juncto artikel 28 van de richtlijn is in het tweede lid van artikel 55 bepaald dat de zogenaamde reciprociteitsregeling van de artikelen 46 en 47 vervalt per 10 augustus 2008. Indien blijkt dat maatregelen op grond van artikel 47 niet (langer) nodig zijn kan bij koninklijk besluit worden bepaald dat de artikelen 46 en 47 eerder vervallen.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

Transponeringstabel

Richtlijn	Wetsvoorstel
art. 1	behoeft geen implementatie
art. 2	art. 1
art. 3, eerste en derde lid	behoeft geen implementatie
art. 3, tweede lid	hoofdstuk 3, artt. 29 en 32
art. 4	Wet milieubeheer, Wet op de Ruimtelijke Ordening
art. 5	art. 3
art. 6	behoeft geen implementatie
art. 7	art. 2
art. 8	art. 26
art. 9, eerste lid	behoeft geen implementatie
art. 9, tweede lid	hoofdstuk 3
art. 10	art. 2
art. 11	art. 26
art. 12	art. 25 jo 24, art.2:5 Algemene wet bestuursrecht
art. 13	art. 22
art. 14	behoeft geen implementatie
art. 15, eerste lid	art. 5, Mededingingswet
art. 15, tweede lid	art. 4
art. 16	niet van toepassing
art. 17, eerste lid	art. 6
art. 17, tweede lid	niet toegepast
art. 18	art. 1, eerste lid, onderdeel n, art. 11
art. 19	artt. 46 en 47
art. 20, eerste en derde lid	behoeft geen implementatie
art. 20, tweede lid	Wet milieubeheer, Wet op de Ruimtelijke Ordening
art. 21, eerste lid	Burgerlijk Wetboek
art. 21, tweede en derde lid	artt. 9, 10
art. 22	Mededingingswet
art. 23, eerste en tweede lid	Mededingingswet, art. 8
art. 23, derde en vierde lid	artt. 9, 10
art. 24	bestaande noodwetgeving (m.n. Distributiewet 1939)
art. 25	art. 7
art. 26	niet van toepassing
artt. 27 en 28	behoeven geen implementatie
art. 29	art. 55, eerste lid