

Vergaderjaar 2005–2006

30 430

Wijziging van de Gaswet in verband met de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van de verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten (PbEU L 289)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 april 2006

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de leden van de fractie van het CDA. Ik hoop met deze nota naar aanleiding van het verslag bij te dragen aan een spoedige behandeling van het wetsvoorstel. Zodoende is het mogelijk om de Gaswet aangepast te hebben op het moment dat de verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor toegang tot de aardgastransmissienetten (PbEU L 289) (hierna: de verordening) van toepassing wordt, te weten 1 juli 2006.

De leden van de CDA-fractie hebben diverse vragen gesteld over de verhouding tussen gereguleerde toegang tot gastransportnetten en de mogelijkheid om ontheffing te verkrijgen van deze regulering. In de eerste plaats vroegen de leden van de CDA-fractie naar de verhouding tussen het uitgangspunt van gereguleerde toegang en de mogelijkheid een ontheffing te verkrijgen op basis van artikel 18h van de Gaswet. Ook vroegen de leden van de CDA-fractie hoe wordt voorkomen dat het verlenen van ontheffingen afbreuk doet aan het systeem van gereguleerde toegang. Iedere leverancier van gas heeft gastransport nodig. Non-discriminatoire toegang tot gastransportnetten is dus een randvoorwaarde voor effectieve concurrentie tussen de verschillende gasleveranciers. Mede daarom is toegang tot gastransport in Nederland gereguleerd: iedere gasleverancier heeft toegang tot gastransport tegen door de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) vastgestelde voorwaarden en tarieven.

In sommige gevallen kan gereguleerde toegang een hoog investeringsrisico veroorzaken. Te denken valt hierbij aan de situatie dat de toekomstige cashflow uit een nieuwe investering enerzijds direct afhankelijk is van nog te nemen tariefbeslissingen door de nationale toezichthouder en dat anderzijds internationale deelnemers in de investering langjarige zekerheid eisen. Het investeringsniveau kan op die manier maatschappelijk suboptimaal worden. Daarom is in artikel 22 van richtlijn nr. 2003/55/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en inhoudende intrekking van richtlijn 98/30/EG (PbEG L 176) een ontheffingsbevoegdheid voor investeringen in een beperkte categorie gastransportnetten – grote, landsgrensoverschrijdende netten – opge-

nomen. Deze bepaling is geïmplementeerd in artikel 18h van de Gaswet. De bevoegdheid houdt in dat onder bepaalde voorwaarden een ontheffing van gastransportregulering kan worden verleend. Deze voorwaarden zijn zakelijk geformuleerd:

- de aanleg van het net versterkt de mededinging bij de levering van gas en de leveringszekerheid;
- het risico van de investering in het desbetreffende net is zo groot dat de aanleg niet zal plaatsvinden als geen ontheffing wordt verleend;
- het eigendom van het nieuwe net berust bij een andere natuurlijke persoon of rechtspersoon dan de beheerder van het net waarop het nieuwe net zal worden aangesloten;
- de gebruikers van het net wordt een tarief in rekening gebracht;
- de ontheffing belemmert niet de mededinging op of de doelmatige werking van de interne gasmarkt of de doelmatige werking van het net waarop het nieuwe net wordt aangesloten.

Met deze voorwaarden wordt zowel non-discriminatoire toegang tot gastransport als een goed investeringsklimaat voor nieuwe infrastructuur geborgd. Artikel 18h van de Gaswet is dus een uitzondering op het uitgangspunt van gereguleerde toegang om er voor te zorgen dat er voldoende investeringen worden gedaan in de uitbreiding van het gasnet. Uit de voorwaarden voor het verkrijgen van een ontheffing volgt dat van artikel 18h van de Gaswet alleen gebruik kan worden gemaakt als het belang van investeringen die anders niet van de grond komen, opweegt tegen het nadeel dat een uitzondering wordt gemaakt op het uitgangspunt van gereguleerde toegang.

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze wordt voorkomen dat gasleveranciers en afnemers moeten deelnemen in aanleg van pijpleidingen. Het is niet mijn doelstelling en het ligt ook niet in mijn bereik om te verhinderen dat gasleveranciers of afnemers deelnemen in leidingaanleg. Het systeem van gastransport op basis van gereguleerde tarieven in combinatie met een ontheffingsmogelijkheid in zeer specifieke gevallen borgt enerzijds non-discriminatoire toegang en anderzijds een investeringsklimaat met redelijke risico's voor infrastructuurbedrijven. De aanleg van nieuwe gasleidingen al dan niet met ontheffing is op langere termijn gunstig voor alle marktpartijen en meer in het algemeen voor de gasvoorziening.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie welke voorwaarden worden verbonden aan een ontheffing op basis van artikel 18h van de Gaswet. Dit zal per ontheffing verschillen en afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval. Zo zal bijvoorbeeld de mate waarin een nieuwe investering de mededinging versterkt van geval tot geval verschillen, en dit zal vragen om verschillende voorwaarden. Algemeen uitgangspunt is dat de inbreuk op het reguliere systeem – gereguleerde toegang – niet groter is dan noodzakelijk om het met de ontheffing beoogde doel – noodzakelijke investeringen in bepaalde gastransportnetten – te bereiken.

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de invulling van regels voor derdentoegangsdiensten. De leden van de fractie van het CDA vroegen in de eerste plaats naar de wijze van invullen van de verplichting dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet geharmoniseerde overeenkomsten moet hanteren. Deze verplichting wordt ingevuld door middel van artikel 12f van de Gaswet, op grond waarvan de NMa op voorstel van de netbeheerders de tariefstructuren en voorwaarden vaststelt die de netbeheerders, inclusief de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, hanteren. Vervolgens vroegen de leden van de CDA-fractie of de in de richtlijnen gastransport 2005 opgenomen basisdiensten ook in de door de NMa op te stellen tariefstructuren en voorwaarden terug komen. De gereguleerde transportdiensten die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet aanbiedt, vinden uiteindelijk hun neerslag in de

netbeheerdersvoorwaarden die de NMa vaststelt op basis van een voorstel van netbeheerders (artikel 12b en 12f Gaswet). Deze netbeheerdersvoorwaarden worden daardoor publiekrechtelijke «codes» en zullen mede de basisdiensten aan netgebruikers omvatten. In dit verband is van belang dat in de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas is bepaald dat een netbeheerder het gastransport zoveel mogelijk aanbiedt met verschillende aan de marktbehoeften aangepaste looptijden.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie of het mogelijk is de basisdiensten op een secundaire markt te verhandelen. Een secundaire markt betekent, kort gezegd, dat netgebruikers de gecontracteerde transportcapaciteit door kunnen verkopen aan andere netgebruikers. Dit is nu reeds mogelijk, en zal mogelijk blijven na 1 juli 2006, de datum waarop de verordening van toepassing wordt. Het verdient overigens vermelding dat de NMa de vaststelling van genoemde netbeheerdersvoorwaarden nog niet heeft afgerond. De vaststelling daarvan, voor zover Europese notificatie niet noodzakelijk is, wordt eind juni verwacht.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of netgebruikers ook aanspraak kunnen maken op maatwerkovereenkomsten, die de gemaakte kosten weerspiegelen. Apart van basisdiensten op het gebied van gastransport, meen ik, met de leden van de CDA-fractie, dat maatwerkovereenkomsten mogelijk moeten zijn, uiteraard met inachtneming van het uitgangspunt van non-discriminatie.

Maatwerkovereenkomsten zijn dan ook mogelijk en blijven mogelijk bij inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel, binnen het publiekrechtelijke kader dat de NMa schept door vaststelling van de netbeheerdersvoorwaarden.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook op welke wijze artikel 4, derde lid, van de verordening nader wordt ingevuld en of over de uitleg van dit onderdeel van de verordening meer duidelijkheid kan worden gegeven. In artikel 4, derde lid, van de verordening is bepaald dat dertoegangsdiensten zo nodig afhankelijk kunnen worden gesteld van passende garanties van netgebruikers voor wat betreft de kredietwaardigheid van deze gebruikers. Voorwaarde is volgens dit artikel wel dat garanties geen oneerlijke marktbelemmering vormen en niet-discriminerend, transparant en proportioneel moeten zijn. Als een (landelijk) netbeheerder het risico draagt van onbetaalde transportfacturen, mag hij van netgebruikers zekerheden vragen om dit risico te verkleinen. Deze zekerheden mogen uiteraard geen disproportionele belemmering zijn voor potentiële netgebruikers om toe te treden tot de markt.

Verder vroegen de leden van de CDA-fractie wanneer sprake is van zekerheden die niet proportioneel zijn en wanneer zekerheden een marktbelemmering voor nieuwe toetreders kunnen vormen. De NMa beoordeelt op basis van onder andere de Mededingingswet en artikel 4, derde lid van de Verordening of sprake is van een niet-discriminerende, transparante en proportionele kredietwaardigheidsgarantie. Dit zal de NMa per geval beoordelen; indien de NMa concludeert dat er sprake is van discriminerende, intransparante of disproportionele kredietwaardigheidseisen, kan hij daartegen optreden, bijvoorbeeld door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een bindende aanwijzing te geven (artikel 60 van de Gaswet) of een last onder dwangsom op te leggen (artikel 60ac van de Gaswet).

De leden van de CDA-fractie informeerden naar het stelsel van entry- en exitcapaciteit en vroegen welke eisen zullen worden gesteld aan het door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet te hanteren entry- en exitsysteem en of er sprake is van een ontkoppeld entry- en exitsysteem. Nederland kent sinds januari 2003 een ontkoppeld entry/exitsysteem. Dit betekent dat een netgebruiker entry- en exitcapaciteit afzonderlijk kan contracteren. Een (grote) afnemer van gas kan de exitcapaciteit op zijn eigen aansluiting contracteren, waarmee een vrije leverancierskeus wordt

gefaciliteerd. Van de netbeheerder zal omtrent het entry/exitsysteem mede worden geëist: publicatie van gedetailleerde informatie over voorwaarden en tarieven, gecontracteerde en nog beschikbare transportcapaciteit, met inachtneming van eventuele bedrijfsvertrouwelijkheid. Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie of het recht van afnemers op het met voorrang contracteren van exitcapaciteit wordt opgenomen in de door de NMa vast te stellen tariefstructuren en voorwaarden. Het recht om exitcapaciteit van de eigen aansluiting te contracteren berust bij de afnemer in het huidige entry/exitsysteem, evenals het met voorrang gebruiken van die aansluiting. De NMa bepaalt of in aanvulling daarop het met voorrang contracteren wordt opgenomen in de netbeheersvoorwaarden, mede gelet op het non-discriminatiebeginsel.

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe de Title Transfer Facility een plaats krijgt in het entry- en exitsysteem. Het Nederlandse gasnet kent een centraal virtueel overdrachtspunt van gas, het genoemde Title Transfer Facility ofwel TTF. Dit betekent dat gas binnen het Nederlandse gastransportnet veel beter verhandelbaar wordt; het doet immers niet ter zake waar het gas zich exact bevindt. Tussen ieder entry- en exitpunt op het Nederlandse net kunnen netgebruikers via het TTF het gas overdragen. Het TTF functioneert daarbij als centraal overdrachtspunt. Het is echter geen verplicht overdrachtspunt, het is immers aan afnemers en aanbieders van gas om overeen te komen waar het gas zal worden afgeleverd. Afnemer en aanbieder kunnen bijvoorbeeld overeenkomen om het gas niet op het nationale TTF maar direct op een fysiek overdrachtspunt af te leveren.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de verplichting zal krijgen het TTF te faciliteren door «re-entry van gas» mogelijk te maken. Het verdient vermelding dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet reeds het TTF faciliteert door netgebruikers de mogelijkheid te bieden zowel naar het TTF toe, als ervandaan gas te transporteren. Het transportsysteem biedt handelspartijen dus de gelegenheid om via het TTF gas naar de afnemers te brengen. Het begrip «re-entry» dat de leden van de CDA-fractie naar voren brengen verdient toelichting. Zoals hierboven geschetst, is het aan afnemers en aanbieders van gas om overeen te komen waar het gas wordt afgeleverd. Zij kunnen zowel overeenkomen om gas op het TTF, als op een fysiek overdrachtspunt dichtbij de afnemer af te leveren, zoals een gasontvangststation (GOS). Het opnemen van «re-entry» in de transportvoorwaarden betekent dat dit gas vanaf de afnemer weer «teruggebracht» kan worden naar het TTF om verder te verhandelen. Een re-entry verplichting zou veronderstellen dat afnemer en aanbieder niet in staat zijn om in contractonderhandelingen een voor beide partijen acceptabel afleverpunt overeen te komen, en bovendien dat re-entry de goede weg is om dit veronderstelde knelpunt op te lossen. Ik zie op dit moment onvoldoende aanleiding om deze veronderstelling juist te achten. Met andere woorden: een eventuele re-entry verplichting of andere maatregelen acht ik prematuur, wel houd ik de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten. In elk geval acht ik het van belang dat partijen kunnen rekenen op stabiele regulering; eventuele maatregelen zullen daarom niet op bestaande handelsof leveringscontracten van toepassing zijn.

Op het gebied van een gasbeurs en het balanceringsregime stelden de leden van de CDA-fractie enkele vragen. In de eerste plaats vroegen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de netbeheerder van het landelijk gastransportnet deze beurs moet ondersteunen. De APX is als gasbeurs aangewezen. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet is verplicht aan de APX medewerking te verlenen, voor zover dit nodig is voor een goede uitvoering van de taken die de aangewezen gasbeurs zijn opgelegd (artikel 66b, derde lid, Gaswet).

Voorts vroegen de leden van de fractie van het CDA of de procedures van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zullen worden afgestemd op het functioneren van de gasbeurs. In onderling overleg zijn de transportvoorwaarden van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet en het beursreglement van APX op elkaar afgestemd. Zo wordt het voor handelspartijen eenvoudiger om via de APX te handelen en verbetert de netbeheerder van het landelijk gastransportnet in die zin het functioneren van de gasbeurs.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de tarieven en voorwaarden van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de verhandelbaarheid van gas op fysieke afleverpunten (zoals een GOS) belemmeren, zo ja, of deze belemmeringen weggenomen kunnen worden en zo ja, op welke wijze. De transportvoorwaarden van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zijn transparant en faciliteren partijen om gas via het TTF over te dragen. Bovendien faciliteert de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de overdracht van transportcapaciteit tussen partijen, waar ook gebruik van wordt gemaakt: het aantal overdrachten is sinds 2003 verzesvoudigd. De tarieven en voorwaarden van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet vormen dus geen belemmering voor de verhandelbaarheid van gas. Het is immers aan afnemers en aanbieders van gas om een voor beide partijen acceptabel afleverpunt overeen te komen. Het is naar mijn mening op dit moment niet aan de orde wettelijk in te grijpen in de contractsvrijheid van afnemers en aanbieders van gas. De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of artikel 5, derde lid, van de verordening leidt tot de verplichting van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet om overdracht van transportcapaciteit te ondersteunen. Ook vroegen zij of de netbeheerder van het landelijk gastransportnet hiertoe transparante procedures moet ontwikkelen. Artikel 5, derde lid, van de verordening verplicht de netbeheerder van het landelijk gastransportnet inderdaad om de overdracht van transportcapaciteit te ondersteunen. Deze verplichting resulteert echter niet in een verandering van het gastransportsysteem, omdat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een dergelijke overdracht reeds faciliteert.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook of een systeem van ontkoppeling tussen gastransport en deelname in het balanceringsstelsel – zoals het stelsel van programmaverantwoordelijkheid, bekend uit de elektriciteitssector – nuttig zou kunnen zijn in de gasector. Een taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet is de balanshandhaving op het gasnet. Van netgebruikers wordt daarom verwacht dat zij ongeveer evenveel gas op de entry-punten invoeren, als er op de exitpunten wordt onttrokken. Het woord «ongeveer» is daarbij van belang: de netbeheerder van het landelijk gastransportnet stelt de bufferruimte («line-pack») van het gasnet zoveel mogelijk ter beschikking aan marktpartijen. Daarbij worden netgebruikers met een kleine klantenportfolio relatief bevoordeeld om nieuwe toetreders extra kansen te bieden. Het ontkoppelde entry/exitstelsel dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet hanteert, stelt gasafnemers in staat de exitcapaciteit op de eigen aansluiting te contracteren. Uit informatie van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet blijkt dat circa twintig grote gasverbruikers dit hebben gedaan. Het risico dat de gasafname (exit) sterk afwijkt van de gastoevoer (entry) kan de gasafnemer mitigeren. Hij kan met zijn leverancier(s) afspreken dat het gas op TTF wordt geleverd en dat de onbalansrisico's worden gedragen door de leverancier. Ook kan hij de door hem gecontracteerde exitcapaciteit ter beschikking stellen aan een handelspartij naar keuze. Omdat afnemers reeds zelf de mogelijkheid hebben om het onbalansrisico te mitigeren, zie ik geen aanleiding om in de gasector een geheel «nieuw stelsel» te introduceren.

De leden van CDA-fractie vroegen waarom niet is gekozen voor het veilen van entry-capaciteit in plaats van het gangbare «wie het eerst komt, het

eerst maalt» en informeerden of hiervoor alsnog kan worden gekozen. Bij het verdelen van transportcapaciteit zijn drie gangbare systemen in omloop: het «first come, first served» ofwel FCFS-systeem, een veiling, en een pro rata verdeling. Alle drie de systemen kennen voor- en nadelen. Bij FCFS zullen partijen die te laat zijn met inschrijven achter het net vissen, dit kunnen overigens grote én kleine spelers zijn. Een voordeel van FCFS is dat de partijen die capaciteit hebben gereserveerd daar ook op kunnen rekenen, dus niet achteraf met verrassingen worden geconfronteerd als gevolg van capaciteitsreserveringen door andere partijen. FCFS creëert daarmee, zeker ten opzichte van een pro rata systeem, betrouwbaarheid voor levering aan eindafnemers die immers mede afhangt van voldoende transportcapaciteit. Het voordeel van veilen is dat dit goede prijsignalen kan opleveren voor latere investeringsbeslissingen om het gasnet uit te breiden. Het veilen van capaciteit heeft als nadelig effect dat de prijs kan worden opgedreven wat door middel van aparte regulering gecorrigeerd moet worden om recht te doen aan het systeem van tarifiering op kostenbasis voor afnemers van gastransport die geen keuze hebben. Het pro rata verdelen heeft als voordeel dat het prijsopdrijvend effect van veilen uitblijft, maar kan manipulatieve prikkels opleveren: immers, als een partij verwacht om middels pro rata ongeveer de helft van de aangevraagde capaciteit werkelijk te krijgen, is de verleiding om dubbel zo veel aan te vragen aanwezig. Daarmee kan de totaal aangevraagde capaciteit een zeer kunstmatige «wachtrij» blijken. Mede gezien het belang van betrouwbaar transport tegen efficiënte tarieven acht ik het noodzakelijk noch wenselijk om wijziging aan te brengen in het gangbare FCFS- of «wie het eerst komt, het eerst maalt»-systeem.

Op het punt van balanceren stelden de leden van de CDA-fractie enkele specifieke vragen. Voordat ik op deze vragen inga, merk ik op dat een aantal zaken onderdeel zijn van de nog door de NMa vast te stellen transportvoorwaarden. Mijn antwoorden moeten in dit licht worden gezien. De leden van de fractie van het CDA vroegen op welke wijze rekening zal worden gehouden met het belang van nieuwe marktpartijen met een veelal kleine portfolio bij de ontwikkeling van het balanceringsregime en aan welke overige vereisten dit regime moet voldoen. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft in het systeem opgenomen dat partijen met een relatief kleine portfolio bevoorrecht worden ten opzichte van netgebruikers met een grotere portfolio. Veelal zal dit systeem nieuwe marktpartijen ondersteunen. Andere vereisten van het balanceringsysteem zijn het financieel prikkelen van netgebruikers om in balans te blijven zonder dat dit onnodige toetredingsdrempels creëert.

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie wanneer bij onbalansboetes sprake is van kruissubsidiëring. Artikel 7, derde lid, van de verordening bepaalt dat het onbalanssysteem zoveel mogelijk kostengeoriënteerd moet zijn, netgebruikers moet stimuleren om hun invoeding en onttrekking van gas te balanceren, en gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers. Dit artikel geeft weer dat de eisen aan een goed balanceringsysteem complex zijn. De totale kosten van onbalans zijn afhankelijk van het collectieve gedrag van netgebruikers. Immers, de onbalans van één netgebruiker kan de onbalans van een andere netgebruiker opheffen of versterken. Tegelijkertijd moet het systeem iedere individuele netgebruiker stimuleren in balans te zijn, onafhankelijk wat andere netgebruikers doen (dus onafhankelijk van de totale kosten). Het incidenteel voorkomen van kruissubsidiëring is dus onvermijdelijk. Belangrijk is dat de totale inkomsten uit onbalans stroken met de totale kosten die de netbeheerder maakt voor het corrigeren van de onbalans.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat moet worden verstaan onder «tolerantiewaarden» in artikel 7, tweede lid, van de verordening. De tolerantiewaarden geven weer hoeveel technische marge de netbeheerder aanwezig acht in het transportsysteem voor netgebruikers, met andere

woorden als netgebruikers binnen de tolerantiewaarden afwijken van de vooraf afgesproken entry- en exitcapaciteit, is geen sprake van onbalans. Ook vroegen de leden van de CDA-fractie of de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de maximaal beschikbare tolerantieruimte aan netgebruikers beschikbaar moet stellen tegen redelijke prijzen. Reeds nu stelt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet de maximaal beschikbare tolerantieruimte van het gasnet ter beschikking aan netgebruikers. Tolerantie is onderdeel van de algehele transporttarieven en deze worden getoetst op redelijkheid door de NMa.

De leden van de CDA-fractie vroegen daarnaast naar een nadere uitleg van artikel 7, tweede lid, van de verordening. Artikel 7 beschrijft verplichtingen voor een transmissienetbeheerder op het punt van tolerantiewaarden. Vanwege de technische mogelijkheden van het gasnet kan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet op een bepaald moment meer of minder soepel omspringen met afwijkingen in gastromen van netgebruikers, met andere woorden netgebruikers krijgen meer of minder tolerantie. Bijvoorbeeld in de winter is er in de regel weinig tot geen «ruimte» in het gasnet voor afwijkingen door de hoge vraag naar gas, in de zomer is er normaal gesproken meer ruimte. Als een transmissienetbeheerder onderdeel is van een geïntegreerd handels- en transportbedrijf, zouden er behalve technische redenen echter ook commerciële redenen kunnen zijn om tolerantiewaarden te bepalen. Voor die gevallen – immers in veel andere lidstaten van de Europese Unie is sprake van een geïntegreerde onderneming – zijn verplichtingen zoals opgesteld in artikel 7, tweede lid, nuttig. Kort samengevat beoogt dit tweede lid te bewerkstelligen dat alleen technische beperkingen ten grondslag mogen liggen aan het bepalen van tolerantiewaarden door de transmissienetbeheerder.

De leden van de CDA-fractie stelden vast dat in het wetsvoorstel niet is voorzien in de bevoegdheid overtreding van de verordening door middel van een bestuurlijke boete te handhaven en verzochten het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Hoewel ik begrip heb voor het standpunt van de leden van de CDA-fractie, heb ik na ampel beraad besloten het wetsvoorstel niet aan te passen. Hieraan liggen de volgende argumenten ten grondslag. Ten eerste is de systematiek van de verordening aldus dat de meeste materiële normen niet in de verordening zijn vervat, maar in de zogeheten richtsnoeren in de bijlage. De Europese Commissie kan deze richtsnoeren wijzigen met toepassing van een zogeheten comitologieprocedure (artikel 9, tweede lid, van de verordening). De richtsnoeren hebben een sterk instrumenteel karakter, zij zullen naar verwachting vaak worden gewijzigd, en hun democratische legitimatie is zwak. Gelet hierop acht ik handhaving van overtreding van deze richtsnoeren met bestraffende sancties als een bestuurlijk boete minder in de rede liggen. Ik wijs voorts op artikel 13, tweede lid, van de verordening, waarin is bepaald dat de sancties bij overtreding van de verordening niet van strafrechtelijke aard mogen zijn. Een bestuurlijke boete is wellicht geen strafrechtelijke sanctie in de «klassieke» zin, maar zij heeft daarmee wel aanmerkelijke verwantschap. Zo beogen de strafrechtelijke en de bestuurlijke boete hetzelfde doel, te weten leedtoevoeging. In dit opzicht verschilt de bestuurlijke boete van andere bestuursrechtelijke sancties als bestuursdwang en de last onder dwangsom, waarmee alleen normherstel wordt beoogd. De bestuurlijke boete is ook met verschillende – aan het strafrecht ontleende – waarborgen omgeven. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het zogeheten «nemo tenetur»-beginsel (vergelijk artikel 60ag van de Gaswet, artikel 5.0.11 van het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) en het zogeheten «ne bis in idem»-beginsel (vergelijk artikel 5.4.1.4 van het Wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht). Ten slotte kan ook de Verordening nr. 1228/2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit (PbEG L 176) niet met een bestuurlijke boete worden gehandhaafd. Ik acht

het uit een oogpunt van consistentie van wetgeving niet wenselijk dat de onderhavige verordening – die min of meer dezelfde materie regelt – wel met een bestuurlijke boete zou kunnen worden gehandhaafd.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst