

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3407

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening Informatiebeveiliging in de instellingen, organen en instanties van de Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 3405)

Fiche: Verordening cyberbeveiliging van instellingen, organen en instanties van de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 3406)

Fiche: Verordening gasopslagen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening gasopslagen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en van Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
maart 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 135 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0135>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Door de Commissie is geen impact assessment opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecom en Energie (Energie)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel beoogt te bereiken dat de in de Unie aanwezige opslagen voor aardgas (gasopslagen) voorafgaand aan de aankomende winter en volgende winters tijdig en adequaat zijn gevuld. De Commissie wil daarmee voorkomen dat de situatie die zich vorig jaar voordeed, waarbij de opslagen in de Unie voor een groot deel maar matig waren gevuld, zich herhaalt. Daarnaast is het voorstel erop gericht om mogelijk problemen met de gasvoorziening als gevolg van het wegvallen van Russisch aanbod voorafgaand aan of in de winter te voorkomen. In die zin is het voorstel ook een reactie op de Russische oorlog in Oekraïne. Dat was voor de Commissie aanleiding om de onderdelen uit het Commissie-voorstel COM(2021) 804 final, Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, die betrekking hadden op gasopslag daaruit te lichten en op te nemen in een eigenstandige verordening. Dit met als oogmerk dat deze op zeer korte termijn wordt behandeld en (ruim) voor de aanstaande winter in werking treedt.

Voor dit jaar geeft het voorstel een vuldoel van 80% aan en voor latere jaren een vuldoel van 90%. Dit vuldoel ziet overigens niet op individuele opslagen, maar is een gemiddelde dat moet worden bereikt voor de geaggregeerde capaciteit van alle in een lidstaat aanwezige opslagen. Daarnaast heeft het voorstel tot doel dat opslagbeheerders in de Unie uit oogpunt van leveringszekerheid worden gecertificeerd door de nationale

bevoegde instantie¹. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de directe of indirecte zeggenschap die personen uit derde landen hebben over een opslagbeheerder.

I. Vulverplichting

In het voorstel wordt een vulverplichting opgelegd aan lidstaten met gasopslagen op hun grondgebied. Het is vervolgens aan de desbetreffende lidstaten om hier invulling aan te geven. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door het opleggen van minimum opslagverplichtingen aan aardgasbedrijven en het verplichten van opslagbeheerders tot het veilen van opslagcapaciteiten. Daarnaast kunnen transmissiesysteembeheerders worden verplicht om zogenaamde strategische voorraden aan te houden voor zover zij die nodig hebben voor de uitvoering van hun taken en leveringszekerheid in geval er sprake is van een noodsituatie als gedefinieerd in artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van Verordening (EU) 2017/1938 inzake veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Verder wordt gezamenlijke inkoop van LNG genoemd als mogelijkheid om de gasopslagen te vullen. Hier gaat het voorstel echter niet concreet op in. Daarbij geeft het voorstel de mogelijkheid tot financiële compensatie van aardgasbedrijven indien de kosten die zij moeten maken niet opwegen tegen de opbrengsten die uit een eventuele vulverplichting volgen. Ook in dit kader is het aan de lidstaten of en hoe zij hier invulling aan (willen) geven.

II. Vultraject

Om er daadwerkelijk voor te zorgen dat de gasopslagen in een lidstaat tijdig zijn gevuld tot het geaggregeerde niveau van 80% in 2022 en 90% in latere jaren geeft het voorstel voor iedere lidstaat waar zich opslagen bevinden een zogenaamd vultraject. In dit traject wordt aangegeven wat het geaggregeerde niveau van vulling moet zijn per respectievelijk 1 augustus, 1 september, 1 oktober en 1 november. Ook wordt een geaggregeerd niveau van vulling aangegeven voor 1 februari, dit om zeker te stellen dat er ook in de tweede helft van een winter nog voldoende gas in de gasopslagen aanwezig is. Bevoegde instanties van de lidstaten² dienen de voortgang van dit vultraject nauw te monitoren en maatregelen te nemen bij een neerwaartse afwijking van meer dan 2%-punt en de Commissie en de op basis van Verordening 2017/1938, artikel 3 ingestelde Groep coördinatie gas³, daarover per omgaande te informeren. Indien er in een lidstaat sprake is van een substantiële en aanhoudende afwijking van het vultraject kan de Commissie, na consultatie van de Groep coördinatie gas en de betreffende lidstaat, een waarschuwing afgeven en maatregelen aanbevelen. Indien de afwijking aanhoudt kan de Commissie een besluit nemen waarmee de betreffende lidstaat wordt verplicht om maatregelen te nemen.

Verder bevat het voorstel wat betreft zowel het vuldoel als het vultraject een bepaling dat de Commissie beide voor één of meer lidstaten kan wijzigen via een gedelegeerde handeling.

¹ Voor Nederland is dit de Autoriteit Consument en Markt op grond van Gaswet, artikel 1a, tweede lid.

² Voor Nederland is dit de Minister van Economische Zaken op grond van Gaswet, artikel 52ab, eerste lid.

³ De Groep coördinatie gas bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, met name vertegenwoordigers van hun bevoegde instanties, alsmede vertegenwoordigers van ACER, ENTSOG en representatieve organen van de betrokken bedrijfssector en van de betrokken afnemers. De groep wordt voorgezeten door de Commissie.

III. Kostenverdeling

Omdat er in de Unie lidstaten zijn met veel gasopslagen op hun grondgebied in verhouding tot hun nationale gasconsumptie en lidstaten zonder gasopslagen op hun grondgebied, bevat het voorstel een bepaling die aangeeft dat lidstaten zonder gasopslag er op moeten toezien dat op hun grondgebied actieve marktpartijen er gezamenlijk voor dienen te zorgen dat zij tenminste 15% van de jaarlijkse gasconsumptie van die lidstaat per 1 november van ieder jaar hebben opgeslagen in andere lidstaten. Dat voor zover dat mogelijk is wat betreft grensoverschrijdende transmissiecapaciteit.

Als alternatief kunnen lidstaten zonder gasopslag ook een kostenverdelingsmechanisme overeenkomen met één of meer lidstaten met gasopslag om zo tot gezamenlijke afspraken over het vullen van de opslagen te komen, waarbij ten minste rekening wordt gehouden met de vraag van beschermde afnemers. Een dergelijk mechanisme dient binnen één maand na inwerkingtreding van het voorstel te worden gemeld aan de Commissie.

Wat betreft kosten bepaalt het voorstel verder dat een korting van 100% moet worden gegeven op het capaciteits-gebaseerde transporttarief naar en van een opslag.

IV. Certificering

Het voorstel bepaalt dat iedere opslagbeheerder gecertificeerd dient te worden door de bevoegde instantie van de lidstaat waar de opslag zich bevindt. Daarbij dient de bevoegde instantie voor beheerders van gasopslagen met een capaciteit van meer dan 3,5 TWh en die op respectievelijk 31 maart 2021 en 31 maart 2022 voor minder dan 30% van hun maximale capaciteit waren gevuld, binnen 100 dagen na inwerkingtreding van de verordening een concept-besluit te nemen over de certificering. Voor alle andere opslagenbeheerders dient een concept-besluit binnen 18 maanden na inwerkingtreding te worden genomen. Bij de certificering dient expliciet aandacht te worden besteed aan eventuele risico's voor de leveringszekerheid op nationaal, regionaal en Unieniveau. In het geval dat blijkt dat een persoon die direct of indirect zeggenschap heeft over een opslagbeheerder daarmee de leveringszekerheid van een lidstaat of de Unie in gevaar brengt, dan zal de certificering worden geweigerd of slechts onder specifieke condities worden verleend, aldus het voorstel.

Mocht certificering worden geweigerd dan moet de bevoegde instantie vereisen dat de persoon die direct of indirect zeggenschap heeft over een opslagbeheerder afziet van zijn rechten en/of afstand doet van zijn aandelen. Hier kan compensatie tegenover staan.

Het voorstel geeft verder aan dat de bevoegde instantie zijn concept-besluit over de certificering aan de Commissie moet melden, die vervolgens 50 werkdagen de tijd heeft om daar met een opinie op te reageren. De bevoegde instantie heeft dan vervolgens 25 werkdagen de tijd om een besluit te nemen en dient daarbij terdege rekening te houden met de opinie van de Commissie.

Daarnaast bepaalt het voorstel dat certificering geen eenmalig proces is. Indien zich bijvoorbeeld veranderingen in het eigenaarschap van de opslagbeheerder voordoen dient certificering opnieuw plaats te vinden. Ook geeft het voorstel aan dat buiten gebruikstelling van een gasopslag slechts kan plaatsvinden na een toets door de bevoegde instantie,

gehoord de opinie van ENTSOG⁴. Als buiten gebruikstelling niet wordt toegestaan dient adequate compensatie te worden geboden.

b) Impact assessment Commissie.

Vanwege de politieke gevoeligheid en de urgentie van het voorstel heeft de Commissie geen impact assessment opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Aardgas houdt de komende jaren een belangrijke rol in de Nederlandse economie en samenleving en het kabinet hecht groot belang aan het borgen van de leveringszekerheid. Daarbij maakt de oorlog in Oekraïne het glashelder dat de EU haar afhankelijkheid van fossiele energie uit Rusland, inclusief van aardgas, zo snel mogelijk moet afbouwen. In de brief van de Minister voor Energie en Klimaat en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 14 maart jl. over gasleveringszekerheid is hier uitgebreid op ingegaan. Daarbij wordt ook stil gestaan bij de belangrijke rol van de gasopslagen en de acties die het kabinet op dat gebied neemt. Daarbij werd onder meer verwezen naar het Norg Akkoord waarmee de vulling van de opslagen Alkmaar, Norg en Grijskerk wordt ondersteund, en naar de acties die in gang zijn gezet om er voor te zorgen dat de gasopslag Bergermeer voorafgaand aan de komende winter tijdig en adequaat wordt gevuld. Over dat laatste hebben de Minister voor Klimaat en Energie en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat de Tweede Kamer nader geïnformeerd bij brief van 22 april jl.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ondersteunt de hoofdlijnen van het voorstel en hetgeen daarmee wordt beoogd, te weten een tijdige en adequate vulling van de opslagen van de Unie voorafgaand aan de komende winter en volgende winters. Het voorstel is ook in lijn met het coalitieakkoord waarin staat aangegeven dat het kabinet wil komen tot vulverplichtingen.

I. Vulverplichting

Het kabinet is voorstander van een vulverplichting, maar is van mening dat er onbalans in het voorstel zit doordat de daarin opgenomen vulverplichtingen eerst en vooral worden opgelegd aan lidstaten met gasopslagen op hun grondgebied. Het kabinet is van mening dat ook lidstaten zonder opslagen en lidstaten met slechts beperkte opslagcapaciteit ten opzichte van hun nationale gasconsumptie zouden moeten bijdragen aan het vullen. Dit ook omdat de kosten daarmee meer evenredig worden verdeeld over de lidstaten, waar deze nu grotendeels eenzijdig worden neergelegd bij lidstaten met een aanzienlijke opslagcapaciteit die hoger is dan noodzakelijk voor nationaal gebruik, iets dat geldt voor Nederland en een aantal andere lidstaten.

In lijn met de conclusies van de Europese Raad van 24 en 25 maart jl. (waarbij over het EU-beleid inzake gasopslag staat dat daarbij terdege rekening moet worden gehouden met belangen van de lidstaten die over substantiële opslagcapaciteit beschikken, met het oog op een eerlijk evenwicht)⁵ voelt het kabinet dan ook veel meer voor een aanpak waarin de vulverplichting die aan lidstaten wordt opgelegd niet wordt gekoppeld

⁴ European Network of Transmission System Operators for Gas: <https://entsog.eu/about-entsog>

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/nl/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?DocumentNumber=1%2F22&SubjectMatters=CONCL>

aan de op hun grondgebied aanwezige gasopslagen maar aan hun nationale gasconsumptie. Daarbij kan wat betreft het kabinet de nationale gasconsumptie worden toegespitst op de consumptie van beschermde afnemers (met name de gebouwde omgeving (huishoudens; zie artikel 2, vijfde lid van Verordening (EU) 2017/1938) en het gebruik door cruciale gasgestookte energiecentrales (zie artikel 11, zevende lid, van Verordening (EU) 2017/1938)) omdat dat de partijen zijn waarbij de gasvraag het meest fluctueert over de seizoenen. Het kabinet staat open ten aanzien van de vraag welk percentage van dat verbruik dan moet worden opgeslagen, zolang de leveringszekerheid maar is geborgd. Dit kan nader worden uitgewerkt met en door de transmissiesysteembeheerders, de nationale energietoezichthouders en op het niveau van de Unie met ACER⁶ en ENTSOG.

Overigens kan het kabinet zich ook vinden in een aanpak waarbij voor dit jaar nog de lijn van het voorstel wordt gevolgd en dat de aanpak die het kabinet voorstaat vanaf 2023 gaat gelden. Dit gezien de korte tijd die nog rest om de gasopslagen tijdig en adequaat gevuld te krijgen voor 2022.

Het kabinet kan zich vinden in het voorstel dat transmissiesysteembeheerders kunnen worden verplicht om zogenaamde strategische voorraden aan te houden voor zover zij die nodig hebben voor de uitvoering van hun taken en leveringszekerheid in geval er sprake is van een noodsituatie. Alleen wil het kabinet hier niet spreken van «strategische voorraden» maar van «balanceringsvoorraden» omdat daarmee meer recht wordt gedaan aan het doel van deze voorraden en om verwarring met het oogmerk van de strategische olievoorraden te voorkomen

Voor wat betreft de gezamenlijke inkoop van LNG wacht het kabinet de ontwikkelingen in het door de Commissie ingestelde EU Energy Platform af. Hierbij is de insteek van het kabinet dat de inkoop van LNG de verantwoordelijkheid is van marktpartijen waarbij het platform fungeert als makelaar tussen afnemers en potentiële (nieuwe) leveranciers van LNG en gas.

II. Vultraject

Het kabinet onderschrijft het doel dat met het vultraject wordt beoogd, te weten het zeker stellen dat de gasopslagen per 1 november van ieder jaar afdoende zijn gevuld. Wel vindt het kabinet dat dit traject en dus ook de voorgestelde verordening eerst en vooral van toepassing moet zijn op zogenaamde seizoensopslagen en niet op korte- en multicyclische gasopslagen. Het vullen van gas in en het onttrekken van gas aan korte en multicyclische gasopslagen vindt namelijk gedurende het gehele jaar plaats en is ingegeven door de specifieke functie die deze opslagen vervullen: het opvangen van tijdelijke pieken (en dalen) in de gasvraag en het opvangen van kortstondige, technische verstoringen en onbalans in het gassysteem.

Met de beperking tot de seizoensopslagen wordt meer expliciet invulling gegeven aan de wens en noodzaak dat de gasopslagen het mogelijk maken om de wintermaanden door te komen, zonder verstoringen in de levering. Voor Nederland gaat het dan om de seizoensopslagen Bergermeer, Grijskerk en Norg en om de piekgasinstallatie Alkmaar, deze laatste wordt vooral ingezet op dagen dat het extra koud is.

Verder is het kabinet van mening dat het vultraject in het voorstel te eng is ingevuld. Vooral de neerwaartse afwijking van 2%-punt waarover moet

⁶ European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators: <http://acer.europa.eu/>

worden gerapporteerd vindt het kabinet te krap en gezien de grote omvang van de Nederlandse opslagcapaciteit ook te beperkend. Een neerwaartse afwijking van tussen de 5 en 10%-punt lijkt beter werkbaar. Dit ook in het licht van de bevoegdheid van de Commissie om bij afwijking een waarschuwing af te geven en maatregelen aan te bevelen. Daarnaast vraagt het kabinet zich wel af hoe in de praktijk invulling moet worden gegeven aan het vultraject. Eenzelfde vultraject voor ieder aardgasbedrijf is mogelijk niet wenselijk omdat daarmee (te) ver wordt ingegrepen in de bedrijfsvoering van die bedrijven. Tot op heden kunnen zij zelf, op grond van bedrijfseconomische overwegingen, bepalen wanneer zij de door hun gecontracteerde opslagcapaciteit vullen (en legen). Het voorstel beperkt die mogelijkheden. Daarnaast is eenzelfde vultraject voor alle aardgasbedrijven waarschijnlijk ook technisch lastig uit te voeren gezien de beperkingen die de injectiecapaciteit van de bergingen kennen. Het kabinet zal de bovengenoemde punten aankaarten bij de Commissie en in de raads werkgroepen.

III. Kostenverdeling

Zoals hiervoor onder I. aangegeven geeft het kabinet voorkeur aan een model waarin voor iedere lidstaat de omvang van de vulverplichting wordt gekoppeld aan de omvang van de nationale gasconsumptie. Dat heeft tevens als voordeel dat er van een kostenverdelingsvraagstuk geen sprake meer is. Het kabinet zal hiervoor pleiten bij de Commissie en in de raads werkgroepen.

Verder vindt het kabinet de bepalingen die in het voorstel zijn opgenomen over kostenverdeling te mager. De bepalingen zouden zich niet alleen moeten uitstrekken tot lidstaten zonder gasopslag, maar ook tot lidstaten met een relatief beperkte gasopslagcapaciteit. Daarnaast is de verplichting voor lidstaten zonder gasopslag om 15% van hun nationale gasconsumptie elders op te slaan aan de (te) krappe kant, minstens 20% lijkt een beter percentage. Het kabinet zal dit aankaarten bij de Commissie en in de raads werkgroepen

Het kabinet kan instemmen met de korting van 100% op het transport naar en van gasopslagen. Dit betekent wel dat het daarmee gemoeide bedrag via de transporttarieven van de transmissiesysteembeheerder, na vaststelling door de Autoriteit Consument en Markt (ACM), terecht komt bij de andere netgebruikers.

IV. Certificering

Het kabinet kan zich vinden in de voorstellen die de Commissie doet ten aanzien van certificering. Wel vraagt het kabinet zich af op basis van welke objectieve gronden bij de certificering van opslagbeheerders kan worden bepaald welke risico's er zijn voor de leveringszekerheid. Dit is van belang gezien de rol van Taqa bij Bergermeer en de commerciële relatie tussen Taqa en Gazprom die tijdens het proces van certificering tegen het licht moet worden gehouden en moet worden beoordeeld of daar risico's voor de leveringszekerheid aan zijn verbonden en hoe groot die risico's zijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het doel van de verordening wordt door alle lidstaten onderschreven en snelle behandeling en afronding wordt unaniem gesteund. Wel zijn lidstaten met naar verhouding veel opslagcapaciteit ten opzichte van hun nationale gasconsumptie net als het kabinet van mening dat er onbalans in het voorstel zit en dat het voorstel voor hen nadelig uitpakt, ook financieel. Daarnaast zijn er lidstaten die vraagtekens zetten bij de vultrajecten en de bevoegdheid van de Commissie om deze en het vuldoel

met een gedelegeerde handeling te wijzigen. Dit laatste is ook de opvatting van het kabinet. Dit omdat de «levensduur» van het voorstel slechts enkele jaren omvat (te weten tot de inwerkingtreding van het Commissievoorstel COM(2021) 804 final, Verordening van de het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof).

Verder zijn er lidstaten die van mening zijn dat LNG-terminals ook (deels) zouden worden gekwalificeerd als een gasopslag waarmee invulling wordt gegeven aan het hetgeen met de verordening wordt beoogd. Ook is er een aantal lidstaten dat pleit om een uitzondering van de opslagverplichtingen omdat zij zich op een eiland bevinden en/of beschikken over slechte interconnecties met andere delen van de Unie.

De voorstellen op het gebied van certificering worden breed gesteund. Het Europees Parlement heeft reeds aangegeven het voorstel te ondersteunen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 194, tweede lid, VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen om de onder artikel 194, eerste lid, genoemde doelstellingen te verwezenlijken: waarborgen van de werking van de energiemarkt, waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening in de Unie, stimuleren van energie-efficiëntie, energiebesparing en hernieuwbare energie en bevorderen van de interconnectie van energienetwerken. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het gebied van energie hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid, onderdeel i, van het VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het voorstel heeft tot doel dat de in de Unie aanwezige opslagen voor aardgas (gasopslagen) voorafgaand aan de aankomende winter en volgende winters tijdig en adequaat worden gevuld. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

Op dit moment bestaan er geen EU-regels voor het vullen van gasopslagen en het certificeren van opslagbeheerders, terwijl dit gezien de huidige zeer precaire situatie op zowel de gasmarkt als ten aanzien van gasleveringszekerheid nu wel wenselijk wordt geacht. Indien lidstaten hiervoor hun eigen regels gaan formuleren ontstaat er echter een gefragmenteerd regelgevend raamwerk. Gezien de sterke mate van integratie van de gasmarkt van de Unie en het belang van grensoverschrijdende gasstromen, kan dit de werking van de interne markt voor gas belemmeren en leiden tot een versnipperde situatie ten aanzien van gasleveringszekerheid. Door middel van optreden op EU-niveau wordt dit zo veel mogelijk voorkomen.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief, met kanttekening. Het voorstel van de Commissie valt binnen het bereik van artikel 194 VWEU en beoogt de daarin gestelde doelen zoals het waarborgen van de werking van de energiemarkt en de continuïteit van de energievoorziening, te verwezenlijken. De voorgestelde regels voor gasopslagen en het certificeren van opslagbeheerders kunnen in de ogen van het kabinet in belangrijke mate bijdragen aan het behalen van de gestelde EU-doelen

voor gasleveringszekerheid. Dit geldt in het bijzonder voor het vuldoel dat het voorstel beoogt te bereiken.

De kanttekening heeft betrekking op het voorstel om vulverplichtingen eerst en vooral op te leggen aan lidstaten met gasopslagen op hun grondgebied, waardoor de kosten niet evenredig worden verdeeld over de lidstaten. Het kabinet is, zoals aangegeven, van mening dat een meer gebalanceerde aanpak met een beter over alle lidstaten verspreide verantwoordelijkheid wenselijk is, dit door te kiezen voor een geschikter model waarin voor iedere lidstaat de omvang van de vulverplichting wordt gekoppeld aan de omvang van de nationale gasconsumptie.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor gelddruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De consequentie van het voorstel voor de EU-begroting heeft betrekking op de extra FTE's die bij de Commissie (DG ENER) nodig zijn om invulling te geven aan de taken die voor de Commissie uit het voorstel volgen. Het gaat dan onder meer om het monitoren van de vulgraden van de opslagen in de lidstaten en het uitgeven van waarschuwingen. Ook gaat het om het geven van opinies op de concept-besluiten van de bevoegde instanties van de lidstaten over de certificering van opslagbeheerders. In totaal gaat het om 15 FTE, waarvan 12 permanent en 3 tijdelijk. Daarnaast wordt aangegeven dat € 150.000 per jaar nodig is voor missies en bijeenkomsten.

Het kabinet is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Mede omdat een impact assessment ontbreekt biedt het voorstel geen inzicht in de financiële consequenties, uitvoeringslasten en gevolgen voor toezicht en handhaving in lidstaten. Verwacht mag echter worden dat uit (de implementatie en uitvoering van) de verordening werkzaamheden voortvloeien voor de bevoegde instanties van de lidstaten, in Nederland zijn dit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voor Verordening (EU) 2017/1938 en de ACM voor Verordening (EG) 715/2009. Het ministerie kan daarbij eventuele werkzaamheden delegeren aan de ACM en transmissiesysteembeheerder Gasunie Transport Services (GTS). Het gaat daarbij onder meer om het bepalen aan wie vulverplichtingen worden opgelegd en het toezien op de naleving daarvan gecombineerd met rapportages aan de Commissie. Daarnaast gaat het om het certificeren van Nederlandse opslagbeheerders. Hoeveel FTE met dit alles zal zijn gemoeid is nu nog niet aan te geven.

Verder is niet uit te sluiten dat de situatie op de gasmarkt zich zodanig ontwikkelt dat het beoogde vuldoel alleen kan worden bereikt met overheidssteun. Dit is al het geval voor het vullen van de opslagen Alkmaar, Norg en Grijskerk waarover inhoudelijke en financiële afspraken zijn gemaakt in het Norg Akkoord (zie de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 1 april 2022 over de uitkomst van de arbitrageprocedures over de gewijzigde inzet van de gasberging Norg). Mogelijk zijn er ook financiële afspraken nodig om de gasopslag Bergermeer tot het vereiste niveau gevuld te krijgen. Dit lijkt in

ieder geval voor 2022 het geval te zijn. De Tweede Kamer is daarover nader geïnformeerd door de Minister voor Klimaat en Energie en de Staatssecretaris van Economische Zaken bij brief van 22 april jl. Ook is niet uit te sluiten dat certificering van de opslagbeheerder van Bergermeer financiële gevolgen heeft, dat ook gezien de commerciële relatie tussen deze beheerder en Gazprom en de mogelijk negatieve gevolgen daarvan voor de leveringszekerheid. De budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Indien het voorstel leidt tot het opleggen van vulverplichtingen aan aardgasbedrijven heeft dat voor hen financiële gevolgen en zal de regeldruk toenemen als gevolg van de rapportagevereisten waarmee een vulverplichting gepaard zal gaan. De financiële consequenties betreffen het aankopen van de hoeveelheden gas die moeten worden opgeslagen en de financiering daarvan. Daarnaast wordt het financiële risico gelopen dat de inkoopprijs van het gas hoger is dan de uiteindelijke verkoopprijs. Normaal gesproken is een dergelijk risico af te dekken en ligt de verkoopprijs (winter) hoger de inkoopprijs (zomer), maar in de huidige zeer onzekere situatie op de gasmarkt is dit alles zeker geen gegeven. Mede om deze redenen geeft het voorstel de mogelijkheid tot financiële compensatie van aardgasbedrijven indien de kosten die zij moeten maken niet opwegen tegen de opbrengsten die uit een eventuele vulverplichting volgen. Het is aan de lidstaten of en hoe zij hier invulling aan (willen) geven. Ook het kabinet zal daar te zijner tijd en in voorkomende gevallen een besluit over moeten nemen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Hoewel niet expliciet verwoord, is een belangrijk doel van het voorstel het verminderen van de risico's die ten aanzien van de Russische gasleveringen worden gelopen. Door het tijdig en adequaat vullen van de gasopslagen wapent de Unie zich tegen een (volledige) onderbreking van de aanvoer van Russisch gas. Gezien de Unie-breed gevoelde noodzaak om de afhankelijkheid van Russisch gas en andere energiedragers uit Rusland, zo snel mogelijk af te bouwen is het wel noodzakelijk dat in ieder geval voor de eerstkomende jaren andere aanvoerbronnen worden gevonden. Aangezien zowel de inheemse gasproductie van de Unie als de aanvoer uit Noorwegen niet of nauwelijks zijn uit te breiden, gaat het dan om mogelijke extra aanvoer uit het Kaspische Zeegebied (vooral relevant voor Zuidoost-Europa) en om extra aanvoer van LNG. Omdat LNG een wereldmarkt is vereist dat mogelijk afspraken met andere landen die LNG gebruiken en met producenten van LNG om aanvoer naar de Unie zeker te stellen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Mogelijk is aanpassing van de Gaswet en/of onderliggende wetgeving zoals het Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers en het Besluit leveringszekerheid Gaswet nodig. Dit is afhankelijk van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel wijzigt Verordening (EU) 2017/1938 en Verordening (EU) 715/2009 en voorziet op twee punten in een bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen.

In artikel 1 van het voorstel (dat strekt tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1938), artikel 6bis, vierde lid, is voorzien in een bevoegdheid voor de Commissie om, na raadpleging van de Groep coördinatie gas, overeenkomstig artikel 19 een gedelegeerde handeling tot wijziging van bijlage I ter vast te stellen teneinde het vuldoel en het vultraject vanaf 2023 te bepalen. Het kabinet heeft twijfels over de toegevoegde waarde van deze bepaling. Omdat «levensduur» van het voorstel slechts enkele jaren omvat (te weten tot de inwerkingtreding van het Commissievoorstel COM(2021) 804 final, Verordening van de het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof) ziet het kabinet geen reden waarom er binnen die (relatief) korte tijdsperiode tot aanpassing van het vuldoel en/of het vultraject moet worden gekomen. Delegatie ligt om deze reden dan ook niet voor de hand en de inzet van het kabinet is dan ook gericht op het schrappen van deze gedelegeerde handeling.

Mocht dit toch worden geregeld, dan is het toekennen van deze gedelegeerde bevoegdheid mogelijk omdat het hier geen essentieel onderdeel van regelgeving betreft die met behulp van de gewone wetgevingsprocedure in de verordening zelf moet worden uitgewerkt. Met het oog op de behoefte aan flexibiliteit en snelheid zou het wenselijk kunnen zijn om op dit punt een bevoegdheid toe te kennen aan de Commissie. In dit geval zou delegatie (in plaats van uitvoering) voor de hand liggen omdat de bevoegdheid waarvoor een gedelegeerde handeling wordt voorgesteld wijziging dan wel aanvulling van de verordening betreft. De bevoegdheid om een gedelegeerde handeling vast te stellen is in de betreffende bepaling voldoende afgebakend in termen van doelstelling, inhoud en strekking. De duur van de bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt beperkt tot de «levensduur» van het voorstel. De voorgestelde verordening komt ingevolge artikel 3, tweede volzin, van het voorstel te vervallen met de inwerkingtreding van het Commissievoorstel COM(2021) 804 final, Verordening van de het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof. Het voorstel noch de met het voorstel te wijzigen verordening voorzien in de mogelijkheid van het gebruik van de spoedprocedure.

In artikel 2 van het voorstel (dat strekt tot wijziging van Verordening (EG) nr. 715/2009) wordt in artikel 3bis, elfde lid, voorzien in een bevoegdheid voor de Commissie om een gedelegeerde handeling vast te stellen waarin de certificeringsprocedure nader wordt omschreven. Het kabinet is van mening dat de certificeringsprocedure een essentieel onderdeel van het voorstel is gezien het grote belang van opslagen en prudent opererende opslagbeheerders voor de leveringszekerheid waardoor in dit kader sprake kan zijn van belangrijke politieke afwegingen. De wijze waarop deze procedure moet worden toegepast kan dan ook niet eenzijdig door de Commissie kan worden bepaald. De lidstaten, die de procedure moeten uitvoeren, moeten hierover kunnen meebeslissen. Het gaat hier om een essentieel onderdeel van regelgeving dat met behulp van de gewone wetgevingsprocedure in de verordening zelf moeten worden uitgewerkt, waardoor uitwerking van deze procedure zich naar het oordeel van het kabinet niet leent voor een gedelegeerde handeling en de inzet van het kabinet is dan ook gericht op het schrappen van deze gedele-

geerde handeling en het uitwerken van de certificeringsprocedure in de verordening zelf.

Voorts valt op dat de bevoegdheid om een handeling vast te stellen in artikel 3bis, elfde lid, van artikel 2 van het voorstel onvoldoende duidelijk is geformuleerd. De tekst van het elfde lid van artikel 3bis staat op zichzelf, met de verwijzing «voor de toepassing van dit lid» wordt dus niet duidelijk voor de toepassing waarvan een gedelegeerde handeling mag worden vastgesteld. Er lijkt te worden bedoeld dat het moet gaan om het uitwerken van de certificeringsprocedure die is opgenomen in artikel 3bis. In dat geval zou de verwijzing «voor de toepassing van dit artikel» moeten luiden. Met de huidige formulering is de bevoegdheid om een gedelegeerde handeling vast te stellen onvoldoende afgebakend in termen van doelstelling, inhoud en strekking. Tot slot is de verwijzing naar artikel 19 onjuist, omdat artikel 19 van Verordening (EG) nr. 715/2009 geen procedure voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen bevat. Omdat verordening (EG) nr. 715/2009 geen bevoegdheden voor de Europese Commissie bevat om gedelegeerde handelingen vast te stellen (slechts uitvoeringshandelingen) bevat de verordening slechts een procedure voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen met behulp van de onderzoeksprocedure bedoeld in artikel 5, van Verordening (EU) nr. 182/2011.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking één dag na bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie (artikel 3, eerste volzin, van het voorstel). Om het met de verordening beoogde doel voor de komende winter te halen is dat te laat gezien de tijd die nodig is om de gasopslagen te vullen. Het kabinet wil daar dan ook niet op wachten en neemt nu al maatregelen om tot een tijdige en adequate vulling van de gasopslagen te komen. Zie wat dit betreft de voornoemde brief van 14 maart jl. over gasleveringszekerheid.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorgestelde verordening komt ingevolge artikel 3, tweede volzin, van het voorstel te vervallen met de inwerkingtreding van het Commissievoorstel COM(2021) 804 final, Verordening van de het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Zie 5., onder c).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.