

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas

(2018/C 361/09)

Rapporteur:	Mauro D'ATTIS (IT/EVP), lid van de gemeenteraad van Roccafiorita (Messina)
Referentiedocument:	Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas
	COM(2017) 660 final

I. AANBEVELINGEN VOOR WIJZIGINGEN

Wijzigingsvoorstel 1

Overweging 3

Door de Europese Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
Deze richtlijn heeft tot doel de resterende obstakels voor de voltooiing van de interne markt voor aardgas, die het gevolg zijn van de niet-toepassing van de marktregels van de Unie op gaspijpleidingen van en naar derde landen, op te heffen. Door de bij deze richtlijn ingevoerde wijzigingen wordt ervoor gezorgd dat de regels die gelden voor gastransmissiepijpleidingen tussen twee of meer lidstaten, binnen de Unie ook gelden voor pijpleidingen van en naar derde landen. Dit zorgt voor de samenhang van het rechtskader binnen de Unie, terwijl concurrentiedistorsies in de interne energiemarkt van de Unie worden voorkomen. Dit zal marktdeelnemers ook meer transparantie en rechtszekerheid bieden over de toepasselijke wettelijke regeling, in het bijzonder investeerders in de gasinfrastructuur en netgebruikers.	Deze richtlijn heeft tot doel de resterende mogelijke obstakels voor de voltooiing van de interne markt voor aardgas, die het gevolg zijn van de niet-toepassing van de marktregels van de Unie op gaspijpleidingen van en naar derde landen, op te heffen. Door de bij deze richtlijn ingevoerde wijzigingen wordt ervoor gezorgd dat de regels die gelden voor gastransmissiepijpleidingen tussen twee of meer lidstaten, binnen de Unie ook gelden voor pijpleidingen van en naar derde landen, met inbegrip van de territoriale wateren en de exclusieve economische zones van de lidstaten . Dit zorgt voor de samenhang van het rechtskader binnen de Unie, terwijl concurrentiedistorsies in de interne energiemarkt van de Unie worden voorkomen. Dit zal marktdeelnemers ook meer transparantie en rechtszekerheid bieden over de toepasselijke wettelijke regeling, in het bijzonder investeerders in de gasinfrastructuur en netgebruikers.

Motivering

Het Comité van de Regio's is van mening dat, overeenkomstig de beginselen van noodzakelijkheid, evenredigheid en subsidiariteit en met het oog op de algemene doelstelling van de EU om de zekerheid van de gasvoorziening te waarborgen, de uitbreiding van de bepalingen van de derde richtlijn niet beperkt moet blijven tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk wordt geacht.

Wijzigingsvoorstel 2

Overweging 4

Door de Europese Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
Om rekening te houden met de specifieke regels van de Unie die van toepassing zijn op gaspijpleidingen van en naar derde landen, moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben om afwijkingen van sommige bepalingen van Richtlijn 2009/73/EG toe te staan voor pijpleidingen die op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn reeds voltooid zijn. De datum voor de toepassing van andere ontvlechtingmodellen dan ontvlechting van de eigendom moet worden aangepast voor gaspijpleidingen van en naar derde landen.	Om rekening te houden met de specifieke regels van de Unie die van toepassing zijn op gaspijpleidingen van en naar derde landen, moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben om afwijkingen van sommige bepalingen van Richtlijn 2009/73/EG toe te staan voor pijpleidingen die op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn reeds voltooid zijn. De Commissie dient haar goedkeuring te hechten aan een dergelijke afwijking. De datum voor de toepassing van andere ontvlechtingmodellen dan ontvlechting van de eigendom moet worden aangepast voor gaspijpleidingen van en naar derde landen.

Motivering

[Noot van de vertaler: niet van toepassing op de Nederlandse versie.]

Wijzigingsvoorstel 3

Artikel 1

Punt 1

Door de Europese Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
(1) in artikel 2 wordt punt 17 vervangen door: „17. „interconnector”: transmissieleiding die een grens tussen lidstaten of tussen lidstaten en derde landen overschrijdt of overspant, tot aan de grens van het rechtsgebied van de Unie; ”	(1) in artikel 2 wordt punt 17 vervangen door: „17. „interconnector”: transmissieleiding die een grens tussen lidstaten overschrijdt of overspant, of — uitsluitend wanneer de vaste technische dagcapaciteit van alle bestaande infrastructuur die de Europese Unie verbindt met het derde land van waaruit de betreffende infrastructuur (voltooid na de datum van goedkeuring van deze richtlijn) afkomstig is, zoals gecertificeerd door het Agentschap, alleen al (of samen met die van de nieuwe infrastructuur) meer dan 40 % bedraagt van de totale vaste technische dagcapaciteit van de infrastructuren (inclusief LNG-terminals in de Europese Unie) die de Europese Unie of de relevante risicogroep zoals gedefinieerd in bijlage I van Verordening (EU) 2017/1938 met derde landen verbinden, zoals gecertificeerd door het Agentschap — tussen lidstaten en een derde land; ”

Motivering

Dezelfde motivering als voor overweging 3. Gewoonlijk wordt een drempel van 40 % toegepast om uit te gaan van een machtspositie (waarvan het vermoeden weerlegbaar is). Dit is de vaste praktijk van de Commissie, die is bevestigd door de Europese gerechtshoven. Bovendien wordt bij deze benadering ook meer rekening gehouden met artikel 194, lid 2, tweede alinea, en artikel 3, lid 2, VWEU, wat betreft de verschillende bevoegdheden van de Europese Commissie en de lidstaten op energiegebied, en met het subsidiariteitsbeginsel. De in bijlage I bij Verordening (EU) 2017/1938 gedefinieerde risicogroepen blijven de kern van het EU-systeem voor de gasleveringszekerheid, aangezien zij zijn opgericht om grote grensoverschrijdende risico's aan te pakken. Met name twee risicogroepen (Oekraïne en Wit-Rusland) kunnen door het Nord Stream 2-project worden getroffen.

Wijzigingsvoorstel 4

Artikel 1

Punt 4

Door de Europese Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
<p>(4) artikel 36 wordt als volgt gewijzigd: a) aan lid 3 wordt de volgende zin toegevoegd: „Wanneer de betrokken infrastructuur onder het rechtsgebied van een lidstaat en één of meer derde landen valt, raadpleegt de nationale regulerende instantie de betrokken autoriteiten van de derde landen alvorens een besluit te nemen.”; b) aan lid 4, derde alinea, wordt de volgende zin toegevoegd: „Wanneer de betrokken infrastructuur ook onder het rechtsgebied van één of meer derde landen valt, plegen de nationale regelgevende instanties van de lidstaten overleg met de bevoegde autoriteiten van de derde landen alvorens een besluit te nemen, om ervoor te zorgen dat de bepalingen van deze richtlijn met betrekking tot de betrokken infrastructuur consequent worden toegepast tot aan de grens van het rechtsgebied van de Unie.”;</p>	<p>(4) artikel 36 wordt als volgt gewijzigd: a) in lid 1 wordt punt a) vervangen door: „a) de investering versterkt de mededinging bij de levering van gas en versterkt de leverings- en voorzieningszekerheid, waarbij in het geval van infrastructuur naar en van derde landen ook rekening wordt gehouden met de structuur van het desbetreffende aanbod en de toegang tot pijpleidingen voor uitvoer en invoer in dergelijke derde landen; b) aan lid 3 wordt de volgende zin toegevoegd: „Wanneer de betrokken infrastructuur onder het rechtsgebied van een lidstaat en een of meer derde landen valt, raadpleegt de nationale regulerende instantie de betrokken autoriteiten van de derde landen alvorens een besluit te nemen.”; c) aan lid 4, derde alinea, wordt de volgende zin toegevoegd: „Wanneer de betrokken infrastructuur ook onder het rechtsgebied van een of meer derde landen valt, plegen de nationale regelgevende instanties van de lidstaten overleg met de bevoegde autoriteiten van de derde landen alvorens een besluit te nemen, om ervoor te zorgen dat de bepalingen van deze richtlijn met betrekking tot de betrokken infrastructuur consequent worden toegepast tot aan de grens van het rechtsgebied van de Unie.”;</p>

Motivering

Dit wijzigingsvoorstel strekt ertoe om beter en meer in detail rekening te kunnen houden — bij de beoordeling van een eventuele ontheffing — met de factoren (grondstoffen/capaciteit) in het buitenland die relevant zijn voor de toetsing van de invoer-/uitvoerinfrastructuren op grond van artikel 36, d.w.z. het bestaan van een machtspositie op het niveau van de levering of het vervoer.

Wijzigingsvoorstel 5

Artikel 1

Punt 7

Door de Europese Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
<p>7) aan artikel 49 wordt het volgende lid 9 toegevoegd: „9. Met betrekking tot de gaspijpleidingen van en naar derde landen die vóór [PO: datum van goedkeuring van deze richtlijn] zijn voltooid, mogen de lidstaten afwijken van de artikelen 9, 10, 11 en 32 en van artikel 41, leden 6, 8 en 10, voor de gedeelten van die pijpleidingen tussen de grens van het rechtsgebied van de Unie en het eerste interconnectiepunt, op voorwaarde dat de afwijking niet ten koste gaat van de mededinging op of de efficiënte werking van de interne markt voor aardgas in de Unie of van de energievoorzieningszekerheid in de Unie. De afwijking is in de tijd beperkt; er kunnen voorwaarden aan worden verbonden die bijdragen tot de verwezenlijking van de hierboven vermelde eisen. Wanneer de betrokken pijpleiding in het rechtsgebied van meer dan één lidstaat ligt, besluit de lidstaat in het rechtsgebied waarvan het eerste interconnectiepunt ligt over een afwijking voor de pijpleiding. Binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn maken de lidstaten elk besluit over een afwijking overeenkomstig dit lid bekend.”</p>	<p>7) aan artikel 49 wordt het volgende lid 9 toegevoegd: „9. Met betrekking tot de gaspijpleidingen van en naar derde landen die vóór [PO: datum van goedkeuring van deze richtlijn] zijn voltooid, mogen de lidstaten afwijken van de artikelen 9, 10, 11 en 32 en van artikel 41, leden 6, 8 en 10, voor de gedeelten van die pijpleidingen tussen de grens van het rechtsgebied van de Unie en het eerste interconnectiepunt, op voorwaarde dat de afwijking niet ten koste gaat van de mededinging op of de efficiënte werking van de interne markt voor aardgas in de Unie. De afwijking is in de tijd beperkt; deze vervalt uiterlijk op ... [3 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze wijzigingsrichtlijn] en er zullen voorwaarden aan worden verbonden die bijdragen tot de verwezenlijking van de hierboven vermelde eisen. Wanneer de betrokken pijpleiding in het rechtsgebied van meer dan één lidstaat ligt, besluit de lidstaat in het rechtsgebied waarvan het eerste interconnectiepunt ligt over een afwijking voor de pijpleiding. Het besluit wordt door de bevoegde instantie onverwijld ter kennis van de Commissie gebracht, samen met alle relevante informatie over het besluit. Binnen een termijn van twee maanden, te rekenen vanaf de kennisgeving, kan de Commissie een besluit nemen waarin zij eist dat de lidstaat overgaat tot wijziging of intrekking van de beslissing tot het toestaan van een afwijking. Binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn maken de lidstaten elk besluit over een afwijking overeenkomstig dit lid bekend.”</p>

Motivering

Met het oog op de rechtszekerheid is het van belang een duidelijke termijn voor afwijkingen vast te stellen.

II. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

Algemene opmerkingen

1. herinnert eraan dat lokale en regionale overheden vaak belangrijke verantwoordelijkheden hebben als het gaat om de levering en/of distributie van energie, planning, milieubescherming en het versterken van de continuïteit van de energievoorziening, en als gesprekspartners voor burgers, bedrijven en nationale overheden op het gebied van energievoorziening.

2. Het CvdR wijst erop dat de beschikbaarheid van voldoende hoeveelheden aardgas tegen redelijke prijzen, afkomstig van betrouwbare leveranciers via moderne, veilige en veerkrachtige invoerinfrastructuur, de basis vormt voor een duurzame levensstandaard voor lokale en regionale gemeenschappen, alsook een essentiële hulpbron voor economische activiteiten die helpen om werk en waardigheid voor hun burgers te waarborgen, en dat de Europese Unie er veel belang aan hecht om de uitstoot van broeikasgassen tussen nu en 2050 met 80-95 % terug te dringen ten opzichte van 1990 conform haar beleidsdoelstellingen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Stappenplan Energie 2050 (COM(2011) 885 final).

3. Verwacht wordt dat de invoer van aardgas in de EU de komende jaren verder zal stijgen, gelet op het vooruitzicht van een grotere binnenlandse vraag enerzijds en een daling van de aardgasproductie in de EU anderzijds. Infrastructuurprojecten zoals Nord Stream 2 die één enkele leverancier toegang verschaffen tot meer dan 40 % van de invoercapaciteit van de EU of de relevante risicogroep, zoals gedefinieerd in bijlage I bij Verordening (EU) 2017/1938, vormen een bedreiging voor de energiezekerheid en de ontwikkeling van de interne markt. Om de risico's te beperken, moeten de voorschriften van de gasrichtlijn volledig worden nageleefd, met name wat betreft de toegang van derden, ontvlechting en transparante, niet-discriminerende tarieven die de kosten weerspiegelen.

4. De ontwikkeling van de interne markt voor aardgas in de EU is volop aan de gang en hangt af van keuzes die de liquiditeit van de grondstoffenmarkten en de diversificatie van de gasbronnen moeten verbeteren, alsook de ontwikkeling van de invoercapaciteit, zodat ook de aardgasprijzen voor de burgers van de lokale en regionale gemeenschappen kunnen dalen.

5. De interne markt voor aardgas kenmerkt zich door de grote onderlinge afhankelijkheid tussen de grondstoffen- en de capaciteitsmarkt: op beide markten is sprake van dezelfde vraag, die van de verladers, die de herkomstplaatsen van grondstoffen (gasvelden binnen of buiten de EU en terminals voor vloeibaar aardgas, ofwel LNG) en de lokale vraag van de EU met elkaar in verband brengen.

6. Nieuwe regelgeving moet derhalve (in het licht van de kenmerken van de markt, die verband houden met de ontwikkeling van de infrastructuur in een energie-unie die gericht is op veilige, concurrerende en duurzame (koolstofarm Europa in 2050) energie en gebaseerd is op het vrijemarkt- en het solidariteitsbeginsel) zorgvuldig worden beoordeeld, niet vanuit een ad-hocbenadering maar met oog voor de lange termijn.

7. Dit is des te noodzakelijker als we kijken naar de impact qua investeringen en industriële initiatieven voor de lokale en regionale gemeenschappen van gasleidingen uit derde landen die het grondgebied van de EU binnenkomen.

8. Ook kunnen lokale en regionale gemeenschappen milieugevolgen ondervinden, hoewel onderzeese pijpleidingen onderworpen zijn aan strenge EU- en internationale milieuwetgeving, waaronder het Verdrag van Espoo, en het ongevalpercentage voor aardgasinstallaties — in vergelijking met andere energie-infrastructuur — bijzonder laag is.

Specifieke aanbevelingen

9. Om de hierboven beschreven doelstellingen onder de gegeven omstandigheden te verwezenlijken moet de EU: i) gas van buiten de EU aantrekken (gas van de huidige en van potentiële leveranciers, waarbij de aansluiting met deze laatste moet worden aangemoedigd), en ii) ervoor zorgen dat zij niet-afhankelijk is van specifieke producenten/landen, overwegende dat zij, net als voor ieder wetgevingsinitiatief, met beide objectieve beperkingen rekening te houden heeft.

10. Het CvdR herhaalt zijn standpunt ⁽²⁾ dat nieuwe energieprojecten in Europa gericht moeten worden op diversifiëring van energiebronnen en geen afbreuk mogen doen aan de status van de ENB-landen als doorvoerlanden.

11. Het CvdR erkent dat sommige recente infrastructuurinitiatieven voor de invoer van aardgas, met name Nord Stream 2, weliswaar bijdragen tot een toename van aanvoerroutes, maar een probleem kunnen betekenen voor de voorzieningszekerheid van bepaalde andere lidstaten en met name voor sommige lokale en regionale gemeenschappen. Deze problemen moeten worden aangepakt op basis van de beginselen van solidariteit, de interne markt op EU- en regionaal niveau en de beoordeling van de risico's, zowel wat betreft de voorzieningszekerheid als wat betreft de veiligheid van de installaties, die zijn onderworpen aan de desbetreffende EU-voorschriften.

12. In dit verband wordt met name gevreesd voor een versterking van de machtspositie van bepaalde aardgasleveranciers van buiten de EU, zoals Nord Stream 2, hetgeen leidt tot prijsverstoringen en een bedreiging vormt voor de noodzakelijke diversificatie van energiebronnen buiten de Unie.

13. Het CvdR is dan ook ingenomen met het onderhavige wetgevingsinitiatief van de Commissie, maar wijst op het belang van de noodzakelijke effectbeoordeling, overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven ⁽³⁾.

⁽²⁾ CIVEX-VI/011.

⁽³⁾ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

14. Bij de aanpak van deze problemen moet altijd rekening worden gehouden met het algemene belang van de EU en de totstandbrenging van de energie-unie, wat voor alle lidstaten van het allerhoogste belang blijft. Naast het solidariteitsbeginsel moet tevens rekening worden gehouden met de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit, die volgens de senaat van ten minste één lidstaat in het gedrang komen.

15. Met het oog hierop en rekening houdend met het hierboven genoemde verband tussen capaciteit (invoerinfrastuur) en grondstoffen (aardgas), moet prioriteit worden gegeven aan oplossingen die voorkomen dat wordt afgezien van investeringen in nieuwe invoerstructuren (zoals de offshore-gasleidingen uit het Midden-Oosten naar Griekenland, die kunnen bijdragen tot de diversificatie van leveringsbronnen voor Zuidoost-Europese lidstaten) of die het beheer van bestaande structuren bemoeilijken, aangezien dit het paradoxale effect kan hebben dat de invoermogelijkheden afnemen, waardoor de EU nog meer afhankelijk wordt van de huidige leveranciers.

16. De hierboven beschreven benadering, die nieuwe investeringen niet ontmoedigt en het beheer van de bestaande infrastructuur niet onnodig belast, zou helpen om de zorgen over de mogelijke negatieve en onbedoelde impact van de voorgestelde richtlijn op de markt en de marktdeelnemers, die zijn geuit tijdens de door de Commissie gestarte raadpleging, weg te nemen.

17. Het CvdR herinnert in dit verband aan de klachten van Eurogas — een organisatie van stakeholders — over: i) de invloed van de terugwerkende kracht van het voorstel op de veiligheid van reeds gedane investeringen in bestaande infrastructuur (wanneer het rechtskader en het tijdsbestek achteraf worden gewijzigd) en op de legitieme verwachtingen van investeerders; ii) de internationaalrechtelijke en politieke moeilijkheid om opnieuw te onderhandelen over bestaande intergouvernementele overeenkomsten met derde landen, zonder hun toestemming, en iii) de gevaren die hieruit voortvloeien en de moeilijkheden die ook nieuwe pijpleidingen zouden kunnen opleveren voor de toekomstige voorzieningszekerheid in de EU.

18. In het licht van het bovenstaande en overeenkomstig de beginselen van solidariteit, evenredigheid en subsidiariteit, die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, wenst het CvdR wijzigingen voor te stellen die: i) de EU-instellingen in staat stellen een oplossing te vinden voor problemen waarmee sommige lidstaten te maken kunnen krijgen als gevolg van infrastructuurinitiatieven van andere lidstaten die als resultaat kunnen hebben dat zij machtsposities versterken of die de diversificatie van niet-EU-bronnen beperken, zoals hierboven in paragraaf 10 is uiteengezet; ii) bescherming bieden tegen problemen in verband met de voorzieningszekerheid in EU als geheel, en iii) het huidige wetgevingskader van de EU en de internationale verplichtingen in acht nemen.

19. Met betrekking tot de uitbreiding van het toepassingsgebied tot de territoriale wateren zou de Commissie moeten onderzoeken of deze uitbreiding in overeenstemming is met de bepalingen van het in Montego Bay ondertekende Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Unclos), en deze zo nodig moeten aanpassen.

20. Dankzij de hierboven geschetste aanpak kan een consensus worden bereikt over het verzoenen van de noodzakelijk politieke antwoorden met de al even noodzakelijke inachtneming van de wettelijke beperkingen van het EU-recht inzake het kapitaalverkeer en van de internationale regelgeving (Unclos, WTO, regels ter bescherming van investeringen).

21. Het CvdR zal zich — in het kader van de rol die het op dit gebied op zich wenst te nemen — ervoor inspannen om Uniebrede oplossingen te vinden voor de hierboven beschreven problemen, en hoopt dat de andere EU-instellingen zich dezelfde inspanningen zullen getroosten en de gewijzigde richtlijn zullen goedkeuren.

Brussel, 16 mei 2018.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Karl-Heinz LAMBERTZ