

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het 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 — 2017/0294 (COD))

(2018/C 262/11)

Rapporteur: **Baiba MILTOVIČA**

Raadpleging	Europees Parlement: 29.11.2017 Raad van de Europese Unie: 22.11.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 194 VWEU
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	5.4.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.4.2018
Zitting nr.	534
Stemuitslag	149/1/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het maatschappelijk middenveld als geheel kan alleen gedijen als het rechtsstaatsbeginsel consequent wordt geëerbiedigd. Hoewel het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) op enkele punten met de Commissie van mening verschilt en betreurt dat er door een vergissing een juridische leemte kon ontstaan die de onderhavige richtlijn nu moet dichten, onderschrijft het de bedoeling van de voorgestelde wijzigingen van de gasrichtlijn van 2009, die naar verwachting zullen leiden tot betere marktintegratie en voorzieningszekerheid.

1.2. De voorgestelde wijzigingen van de gasrichtlijn⁽¹⁾ hebben geleid tot uitgebreide discussies en meningsverschillen tussen de lidstaten. Er is sprake van belangrijke principekwesaties en solidariteitsvraagstukken die ondubbelzinnige aandacht verdienen.

1.3. Politieke en economische gevoeligheden moeten, anders dan momenteel het geval is, zonder meer worden onderkend, maar de EU zal ook moeten nagaan of het doel van een coherente, duurzame en rechtvaardige energiemarkt voor alle lidstaten haalbaar is in het huidige politieke klimaat. Het gaat er op de korte termijn om dat bepaalde lidstaten datgene wat zij in hun eigen belang achten naar het tweede plan zouden moeten schuiven en, wat de energievoorziening en energiezekerheid betreft, steun zouden moeten geven aan duidelijke en consistente regelgeving voor de interne markt. Op de lange termijn spelen er andere zaken en bestaat het gevaar dat de economie opgesloten raakt in de kostbare infrastructuur voor fossiele brandstoffen, wat zou leiden tot grotere afhankelijkheid en aldus slecht zou kunnen uitpakken voor het vermogen van de EU om haar klimaatdoelstellingen te verwezenlijken.

1.4. Het afbouwen van de externe afhankelijkheid is een zaak van lange adem en vereist een grotere interconnectiviteit van de gasvoorziening tussen de lidstaten, een betere opslagcapaciteit en uitbreiding van de capaciteit voor alternatieve energieopties zoals vloeibaar aardgas (LNG). In dit verband moet ook de toenemende rol van duurzame energie in aanmerking worden genomen.

1.5. Onzekerheid over de regelgeving (door onduidelijkheid over de voorgestelde ontheffingsprocedure bij komende bouwprogramma's) zou een risico kunnen vormen voor de investeringszekerheid en zou de vrije concurrentie tussen nationale en regionale autoriteiten die investeerders willen aantrekken kunnen belemmeren. Hier moet naar gekeken worden, hoewel de gasmarkt er al duidelijk op vooruit is gegaan dankzij regelgevingsprocessen die de afgelopen twee decennia tot stand zijn gekomen.

⁽¹⁾ PB L 211 van 14.8.2009, blz. 94.

1.6. In de afgelopen jaren heeft het EESC al in tal van adviezen over energie- en klimaatbeleid⁽²⁾ betoogd dat deze gevoelige aspecten van de energievoorziening alleen kunnen worden geregeld met duidelijk en doeltreffend bestuur en een grote dosis politiek pragmatisme en goede wil. Dit voorstel van de Commissie sluit daarbij aan, en achter de behandeling ervan zou vaart moeten worden gezet.

1.7. Het is echter niet denkbeeldig dat de voorgestelde wijzigingen vanuit allerlei hoeken juridisch worden aangevochten. Bovendien ontstaan er ongetwijfeld grote politieke meningsverschillen en zullen sommige belanghebbenden uit de sector er uit commercieel oogpunt niet gerust op zijn. Het ontbreken van een effectbeoordeling is wat dit betreft dan ook betreurenswaardig.

1.8. Het EESC steunt de voorgestelde wijzigingen van de gasrichtlijn, die ervoor moeten zorgen dat binnen het rechtsgebied van de EU de grondbeginselen van de EU-energiewetgeving, zoals toegang voor derden, tariefregulering, eigendomsontvlechting en transparantie, worden toegepast op de gasinterconnectoren tussen de EU en derde landen. De noodzakelijke wijzigingen van de gasrichtlijn zouden onverwijld moeten worden doorgevoerd en er zou een eind moeten worden gemaakt aan de rechtsonzekerheid over de volledige toepasselijkheid van de EU-wetgeving op bestaande en geplande interconnectoren.

1.9. Het EESC is van mening dat eventuele vrijstellingen van de belangrijkste bepalingen van de richtlijn strikt beperkt moeten blijven, mede in de tijd (bijv. tot maximaal tien jaar), en alleen in uitzonderlijke gevallen mogen worden verleend na een uitgebreide beoordeling door de Commissie. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat een vrijstelling niet in strijd is met de doelstellingen van de energie-unie en geen averechtse gevolgen heeft voor de concurrentie, de werking van de interne gasmarkt van de EU of de zekerheid van de gasvoorziening in de EU.

2. Inleiding

2.1. Gas blijft een van de belangrijkste primaire energiebronnen voor de EU, en een efficiënte werking van de interne gasmarkt is van groot belang voor zowel de economie als de energiezekerheid van veel EU-lidstaten. De afhankelijkheid van de EU van allerlei soorten energie-invoer is de afgelopen 25 jaar gestaag toegenomen, van 44 % in 1990 tot 53 % in 2015. Bijna 70 % van het aardgas dat in de EU wordt gebruikt moet worden ingevoerd, en daarvan komt 90 % via pijpleidingen uit derde landen. De grootste leverancier is Rusland, waar in totaal zo'n 40 % vandaan komt, al ligt dit percentage voor een aantal Oost-Europese landen nog veel hoger.

2.2. In het besef dat deze afhankelijkheid de EU ook kwetsbaar kan maken heeft de aardgasrichtlijn als een van de belangrijkste doelstellingen om, wat de gasvoorziening betreft, de interconnectiviteit tussen de lidstaten te verbeteren, de opslagcapaciteit te vergroten en de capaciteit uit te breiden tot andere opties, zoals LNG. Het doel van de energie-unie is en blijft om de interne veerkracht te vergroten, zonder eraan voorbij te gaan dat het afbouwen van de externe afhankelijkheid tijd nodig heeft.

2.3. De gasrichtlijn bevat gemeenschappelijke regels voor de lidstaten voor de transmissie, distributie, levering en opslag van aardgas, maar is niet van toepassing op pijpleidingen tussen lidstaten en derde landen. Door middel van een aantal wijzigingen beoogt deze richtlijn de beginselen van de gasrichtlijn uit te breiden tot bestaande en toekomstige pijpleidingen, tot aan de grenzen van de EU. Sommige van die pijpleidingen, bijvoorbeeld de leidingen die vanaf het grondgebied van de Energiegemeenschap binnenkomen, vallen al onder de gasrichtlijn. Andere leidingen, die de EU binnenkomen vanuit Noorwegen, Algerije, Libië, Tunesië, Marokko en Rusland, zullen nu komen te vallen onder de voorgestelde richtlijn, die bovendien na de brexit ook gevolgen zou kunnen hebben voor pijpleidingen tussen het Verenigd Koninkrijk en EU-lidstaten.

2.4. Het EU-recht is uiteraard alleen van toepassing in rechtsgebieden van de EU en niet in derde landen, maar deze wijzigingen zullen er wel voor zorgen dat het op de plaats waar een pijpleiding het rechtsgebied van de EU binnenkomt ook zal gaan gelden voor alle juridische en contractuele regelingen die tussen een lidstaat en een derde land zijn getroffen. Niettemin zouden de afzonderlijke lidstaten die dergelijke overeenkomsten sluiten met leveranciers uit derde landen voor bestaande pijpleidingen afwijkingen kunnen toestaan van het merendeel van de belangrijkste beginselen van de gasrichtlijn. Voor nieuwe pijpleidingen die gepland of in aanbouw zijn op het moment dat deze richtlijn in werking treedt gaan alle eisen in verband met de interne markt voor aardgas gelden. Als de nationale autoriteiten en de Commissie een ontheffingsverzoek gerechtvaardigd achten, kan desalniettemin voor een specifiek project een speciaal regelgevingskader

⁽²⁾ PB C 487 van 28.12.2016, blz. 70, PB C 487 van 28.12.2016, blz. 81 en PB C 246 van 28.7.2017, blz. 34.

worden vastgesteld. Dit zou de Europese Commissie een belangrijke, zo niet bepalende rol geven met betrekking tot de regelgevings- en markttoegangsaspecten van overeenkomsten inzake nieuwe pijpleidingen. Deze bevoegdheden kunnen worden gezien als een essentieel nalevingsmechanisme bij maatregelen om de algemene markt voor energievoorziening vorm te geven en het evenwicht tussen betaalbaarheid, zekerheid en duurzaamheid in stand te houden. Deze aanpak strookt volgens het Comité met het governancekader van de energie-unie en de algemene doelstellingen ervan.

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1. De uitbreiding van de beginselen van de gasrichtlijn wordt belangrijk geacht omdat er bij de totstandbrenging van een interne markt voor aardgas voor de EU rekening mee moet worden gehouden dat gastransmissiesystemen als het ware een natuurlijk monopolie vormen. De enorme investeringen die nodig zijn om een dergelijke grootschalige infrastructuur tot stand te brengen vormen een torenhoge toetredingsdrempel voor andere marktdeelnemers. Daarom dient er gezorgd te worden voor de verplichting om derden toegang te verlenen, voor de scheiding tussen gasproductie en -levering en gastransport via de ontvlechting van transmissiesysteembeheerders, en voor de verplichting voor de nationale regelgevende instanties om niet-discriminerende tarieven voor het gebruik van transmissiesystemen vast te stellen of goed te keuren die de kosten weerspiegelen.

3.2. Het voorstel bevat een aantal wijzigingen van de gasrichtlijn die grofweg in vier categorieën zijn in te delen:

- **breder toepassingsgebied:** onder de definitie van „interconnector” komen ook pijpleidingen van/naar derde landen te vallen;
- **ontvlechtigingsregels:** de toepassing van andere ontvlechtigingsmodellen wordt mogelijk gemaakt;
- **overlegvereisten:** regelgevende EU-instanties dienen overleg te plegen met de bevoegde autoriteiten van derde landen over de toepassing van de gasrichtlijn tot aan de EU-grenzen;
- **onthefving:** een lidstaat kan voor bestaande gaspijpleidingen naar en uit derde landen een afwijking van de bepalingen van sommige artikelen van de gasrichtlijn toestaan.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Hoewel de ontwerprichtlijn voornamelijk is bedoeld om de interne energiemarkt op middellange tot lange termijn efficiënter te maken, zouden de voorgestelde wijzigingen op de korte termijn een zekere mate van regelgevingsonzekerheid met zich mee kunnen brengen. Dit komt doordat lidstaten zouden kunnen proberen om op allerlei manieren onder sommige eisen van de gasrichtlijn voor bestaande pijpleidingen uit te komen. Een dergelijke onzekerheid zal echter uiteindelijk worden weggenomen door een volledige en consistente toepassing van de eisen van de gasrichtlijn. En dat houdt ook in: ontbundeling, toegang voor derden en tarieven die zijn gebaseerd op bouw- en operationele kosten (grondbeginselen van de richtlijn).

4.2. Er is ook een aantal nieuwe pijpleidingprojecten in ontwikkeling. Daarvan heeft name het Nord Stream 2-project nogal wat weerstand opgeroepen bij sommige lidstaten. De genoemde onzekerheid over de regelgeving kan gevolgen hebben voor bouwprogramma's en vertraging veroorzaken. Ook zouden de voorgestelde wijzigingen een belemmering kunnen vormen voor de vrije concurrentie tussen nationale en regionale autoriteiten bij het aantrekken van buitenlandse investeringen. Bij de ontwikkeling van de interne markt is echter in het belang van alle EU-burgers tezamen meer dan eens afgezien van nationale controle, in het besef dat in het teken van solidariteit staande maatregelen grote voordelen kunnen opleveren.

4.3. Hogedruk- en langeafstandspijpleidingen vormen complexe en dure infrastructuur waarvan de kosten over vele jaren moeten worden terugverdiend. Er zijn weliswaar wel enige mogelijkheden om dergelijke activa te gebruiken voor de levering van innovatieve koolstofarme gassen (bio/waterstof), maar het gevaar is groot dat de economie opgesloten raakt in de kostbare infrastructuur voor fossiele brandstoffen, wat zou leiden tot grotere afhankelijkheid en aldus slecht zou kunnen uitpakken voor het vermogen van de EU om haar klimaatdoelstellingen te verwezenlijken.

4.4. Het is mogelijk dat sommige lidstaten de wijzigingen opvatten als een inperking van hun soevereiniteit. Een lidstaat zal namelijk niet meer van het EU-recht kunnen afwijken door middel van een bilaterale intergouvernementele overeenkomst op het door de gasrichtlijn bestreken gebied, dat tot nu toe niet onder de EU-wetgeving viel. Het is niet meer dan logisch dat dit rechtsvacuüm gedicht wordt.

4.5. Gezien bovenstaande punten vindt het Comité het geen goede zaak dat de Commissie een effectbeoordeling niet nodig heeft geacht. Op dit politiek gevoelig liggende gebied, waar economische factoren een rol spelen, is bewijs nodig om de argumenten voor de voorgestelde wijzigingen te schragen. Een deel van dat bewijsmateriaal blijkt te zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie of in haar diepgaande effectbeoordeling van de richtlijn.

4.6. Zij zou ook duidelijker moeten aangeven in welke opzichten de interne markt bij een en ander gebaat is. De uitvoering van het derde energiepakket vertoont in verscheidene lidstaten nog lacunes, maar of de genoemde wijzigingen in dit verband effect zullen sorteren valt te bezien.

4.7. Het is echter ook duidelijk dat het voorstel, waar nodig en op het afgesproken EU-niveau, bedoeld is om grootscheepse maatregelen mogelijk te maken waarmee de afhankelijkheid van Russisch gas kan worden beperkt en aldus diversiteit van het aanbod kan vergroten. Daar heeft de EU volgens het EESC alleen maar baat bij.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Dit voorstel moet worden gezien als een onderdeel van het programma ter verbetering van de samenhang, solidariteit, veiligheid, concurrentiekracht en marktconformiteit in het energiebeleid van de EU, dat door de energie-unie wordt vertegenwoordigd. In dit verband is er een middellangetermijndoelstelling om de afhankelijkheid van een dominante aardgasleverancier te verminderen door intensievere gebruikmaking van endogene EER-gasbronnen en LNG-terminals, een betere energie-efficiëntie en een grotere rol voor duurzame energiebronnen. Op korte termijn is er enige ruimte om aardgas te vervangen voor bepaalde onderdelen van de elektriciteitsopwekking, zoals sommige warmtekrachtcentrales. Dit is vooral van belang voor stadsverwarmingssystemen. Snel regelbare gasgestookte elektriciteitscentrales en warmtekrachtcentrales worden ook gebruikt om de natuurlijke schommelingen van duurzame energie op te vangen, en leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan de voorzieningszekerheid in de elektriciteitssector en de verwarmingssector. Er is weinig ruimte voor het vervangen van aardgas in de woningsector en de commerciële sector, aangezien van hen niet verwacht kan worden dat zij er alternatieve apparatuur/infrastructuur op nahouden.

5.2. Bovendien hebben regeringen van de lidstaten herhaaldelijk verklaard dat „interconnectiviteit” (integratie met buurlanden, totstandbrenging van een gemeenschappelijke aardgasmarkt, ontwikkeling van regionale aardgasinfrastructuur zoals de „Oostzeeverbinding” enz.) zal zorgen voor eerlijke concurrentie tussen gasleveranciers, een betere dienstverlening en een ruimere keuze voor alle afnemers van aardgas. Op markten waar het aardgasverbruik elk jaar verder daalt, voelen slechts enkele leveranciers ervoor om een dienst aan huishoudens te leveren.

5.3. In de lopende discussie over de aardgasvoorziening aan de EU wordt de term „energiezekerheid” op twee verschillende manieren geïnterpreteerd. Enerzijds is het argument dat een aanzienlijke uitbreiding van de capaciteit van pijpleidingen die gas naar Europa brengen de energievoorziening schokbestendiger zal maken, omdat de extra aangevoerde aardgas dan eventuele tekorten als gevolg van de steeds verder afnemende productie van alle soorten fossiele brandstoffen in Europa (kolen, olie en gas) kan opvangen. Zo'n grotere capaciteit kan ook tekorten helpen opvangen die ontstaan door de fluctuerende productie van duurzame elektriciteit en kan verder een grote bijdrage leveren aan de energietransitie. Aardgas, dat van alle fossiele brandstoffen de kleinste koolstofvoetdruk heeft, verdient onmiskenbaar de voorkeur wanneer duurzame energie of kernenergie niet geschikt of niet beschikbaar is.

5.4. Anderzijds is het argument dat Europa het risico loopt kwetsbaarder te worden als het door de grotere invoercapaciteit voor aardgas afhankelijker wordt van een land (Rusland) waarvan de belangen aanzienlijk kunnen afwijken van die van de EU en dat de levering van gas als pressiemiddel zou kunnen gebruiken in zijn economisch en buitenlands beleid. In economisch en politiek opzicht hebben de lidstaten wat dit betreft onderling enigszins botsende belangen, en het is zeer de vraag of deze twee zienswijzen op de korte tot middellange termijn met elkaar verzoend kunnen worden.

5.5. Al met al huldigt het Comité de mening — die het in de afgelopen jaren in tal van adviezen, en dan met name die over de oprichting en werking van de energie-unie, heeft uitgesproken — dat de klimaat- en energiezekerheidsdoelstellingen van de EU alleen kunnen worden verwezenlijkt met behulp van een effectief en breed gesteund bestuursmechanisme. Dit houdt onder meer in dat het risico van een te grote afhankelijkheid van één energieleverancier moet worden beperkt.

5.6. De voorgestelde richtlijn, die tot doel heeft om een grijs gebied in de wetgeving aan te pakken, moet ervoor zorgen dat de regels en beginselen van de interne markt worden toegepast en dat een niet-gereguleerde zone onder het EU-recht komt te vallen, met een grotere inbreng van de Europese Commissie bij het onderzoeken van kwesties van gemeenschappelijk belang.

5.7. De voorgestelde wijzigingen van de gasrichtlijn moeten ervoor zorgen dat binnen het rechtsgebied van de EU de grondbeginselen van de EU-energiewetgeving, zoals toegang voor derden, tariefregulering, eigendomsontvlechting en transparantie, worden toegepast op de gasinterconnectoren tussen de EU en derde landen. De noodzakelijke wijzigingen van de gasrichtlijn zouden onverwijld moeten worden doorgevoerd en er zou een eind moeten worden gemaakt aan de rechtsonzekerheid over de volledige toepasselijkheid van de EU-wetgeving op bestaande en geplande interconnectoren.

5.8. Het Comité is van mening dat eventuele vrijstellingen van de belangrijkste bepalingen van de richtlijn strikt beperkt moeten blijven, mede in de tijd (bijv. tot maximaal tien jaar), en alleen in uitzonderlijke gevallen mogen worden verleend na een uitgebreide beoordeling door de Commissie. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat een vrijstelling niet in strijd is met de doelstellingen van de energie-unie en geen averechtse gevolgen heeft voor de concurrentie, de werking van de interne gasmarkt van de EU of de zekerheid van de gasvoorziening in de EU.

Brussel, 19 april 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER