

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.7.2009
SEC(2009) 980 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij de

**herziening van Richtlijn 2004/67/EG betreffende maatregelen tot veiligstelling van de
aardgasvoorziening**

Samenvatting van de EFFECTBEOORDELING

{COM(2009) 363 definitief }
{SEC(2009) 979 definitief }

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Begeleidend document bij de
herziening van Richtlijn 2004/67/EG betreffende maatregelen tot veiligstelling van de
aardgasvoorziening**

Samenvatting van de EFFECTBEOORDELING

**{COM(2009) 363 definitief }
{SEC(2009) 979 definitief }**

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

In haar tweede strategische toetsing van het energiebeleid heeft de Commissie de aanpak van de EU inzake de continuïteit van de energievoorziening toegelicht, inclusief een uit vijf punten bestaand **EU-actieplan inzake energiezekerheid en -solidariteit**¹. De aanpak en het actieplan kregen de volledige steun van de Raad, het Parlement en de Europese Raad², alsmede van de belanghebbenden³. Deze effectbeoordeling heeft betrekking op één element van het actieplan: een versterking van de bepalingen betreffende crisispreventie en reactie op crisissituaties in de gasector en met name de herziening van **Richtlijn 2004/67/EG** betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening.

Net als bij eerdere en daaropvolgende richtlijnen betreffende de interne gasmarkt, is de onderliggende idee van de richtlijn dat de interne gasmarkt goed dient te functioneren en voldoende flexibel moet zijn, met een afdoende infrastructuur, om de meeste verstoringen van de gasvoorziening op te vangen. Tegelijk biedt de richtlijn van 2004, bij verstoringen die de capaciteit van de markt om de effecten te milderen, overschrijden, een kader voor noodmaatregelen dat compatibel is met de interne markt. Dit gezamenlijke accent op de werking van de markt en de eventuele noodmaatregelen biedt een fundamentele structuur voor het beleid inzake de gasvoorzieningszekerheid in Europa.

De laatste jaren is er veel veranderd op het gebied van de gasvoorzieningszekerheid in Europa. De afhankelijkheid van de invoer neemt toe en tegelijk worden de risico's omtrent levering en doorvoer groter. De Russisch-Oekraïense gascrisis in januari 2009 zorgde voor een ongekende verstoring van de gaslevering aan Europa, die veel omvangrijker was dan eerdere verstoringen. 30% van de invoer van Europa werd gedurende twee weken afgesneden. Dit is nu een realistisch scenario voor een verstoring van de gasvoorziening geworden. Ook binnen Europa zelf is de situatie aan het veranderen. Door het groeiende belang van langeafstandsnetwerken voor gasstromen en de ontwikkeling van de interne gasmarkt worden gasvoorzieningscrisissen snel gevoeld in grote delen van Europa. Tegelijk vormt de interne gasmarkt een steeds krachtiger middel om verstoringen van de gasvoorziening te milderen. Doordat de Europese dimensie steeds belangrijker wordt, is een geschikt regelgevingskader voor de continuïteit van de voorziening op EU-niveau vereist.

Er zijn twee belangrijke vragen. De eerste vraag is of de interne gasmarkt voldoende flexibel is om verstoringen van de gasvoorziening zoals in januari 2009 te milderen. Dienen de normen te worden geactualiseerd of zijn er andere stimulansen nodig? Een tweede vraag betreft de doeltreffendheid van de noodmaatregelen die momenteel op nationaal, regionaal en EU-niveau ten uitvoer worden gelegd en het effect van die

¹ COM(2008)781, "Tweede strategische toetsing van het energiebeleid: een EU-actieplan inzake energiezekerheid en -solidariteit".

² Resolutie van het EP van 2.2.2009 over de tweede strategische toetsing van het energiebeleid (2008/2239(INI)); Besluiten van de Raad Energie, 19.2.2009 (6692/09); Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad, 19.3.2009.

³ Zie verslag van de openbare raadpleging, bijlage 5.

maatregelen op de capaciteit van de interne gasmarkt om verstoringen te milderen, alsook op de solidariteit. Is een betere organisatie noodzakelijk?

De gascrisis van januari 2009 heeft in de praktijk de Europese dimensie aangetoond van de hedendaagse verstoringen van de gasvoorziening en van de reactie daarop. Tegen de tijd dat het via Oekraïne geleverde Russische aardgas Europa opnieuw bereikte, had actie binnen Europa de leveringstekorten grotendeels opgevangen. Tegelijk heeft de crisis aangetoond dat investeringen in infrastructuur in heel Europa nog steeds nodig zijn (bv. opslag, bidirectionele stromen, bepaalde nieuwe interconnectoren) om verstoringen en crisissen te voorkomen, en dat verdere marktintegratie de continuïteit van de voorziening zal bevorderen. Ook de vraag omtrent de verenigbaarheid van de noodmaatregelen van de lidstaten met de interne markt kwam bij de crisis naar voren. De crisis heeft dus duidelijk de twee pijnpunten aangetoond.

Naast de risico's van onderinvestering in infrastructuur en levering, die beschikbaar moeten zijn voor het milderen van verstoringen en het voorkomen van crisissen, lijken er zich ook problemen voor te doen met betrekking tot de regelgeving en tenuitvoerlegging. De begrippen die in de richtlijn van 2004 worden gebruikt om de normen voor de continuïteit van de voorziening en de planning voor noodsituaties te omschrijven, zijn in de huidige context onvoldoende nauwkeurig en efficiënt. Bovendien is de tenuitvoerlegging in de EU sterk versnipperd, zoals aangetoond in het verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2004/67/EG⁴.

Uiteindelijk zijn de **Europese burgers** (die rechtstreeks of via stadsverwarmingsinstallaties afhankelijk zijn van gas om te koken en te verwarmen en voor hun elektriciteit vaak afhankelijk zijn gasgestookte centrales) en de **industrie** (bv. elektriciteit, chemicaliën, meststoffen) het slachtoffer van de ontoereikende regelingen voor de continuïteit van de gasvoorziening. Hoewel de kosten voor de continuïteit van de voorziening normaal worden doorgerekend in de tarieven, zullen de effecten van verstoringen waarschijnlijk veel groter zijn. Veel banen kunnen verloren gaan ten gevolge van die ontoereikende regelingen voor de continuïteit van de gasvoorziening in Europa. Bovendien kan dit een aanzienlijk effect hebben op **het milieu, het klimaat en de duurzame ontwikkeling**. Wanneer de continuïteit van de gasvoorziening ontoereikend is, komt het probleem van de alternatieve, vaak koolstofintensievere brandstoffen naar voren. De twijfels over de continuïteit van de voorziening kunnen de verwachte bijdrage van gas in de verschuiving naar een hoogefficiënt, koolstofarm energiesysteem teniet doen, met name tijdens de periode voordat de hernieuwbare energiebronnen concurrerend zijn.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

De opname van de continuïteit van de energievoorziening in het hoofdstuk energie van het Verdrag van Lissabon en de goedkeuring van de tweede strategische toetsing van het energiebeleid wijzen duidelijk op de rol van de EU, in lijn met de groeiende werkelijkheid van de interne energiemarkt.

De goedkeuring van het derde pakket interne energiemarkt zal de markt versterken. In een situatie waarin nationale markten worden geïntegreerd, zal het niet langer mogelijk zijn de continuïteit van de voorziening hoofdzakelijk als een nationale bekommernis te

⁴ Beoordelingsverslag van november 2008 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2004/67/EG.

beschouwen. De rechtsgrond van de desbetreffende EU-wetgeving mag bijgevolg niet langer worden losgekoppeld van de interne marktregels van het EU-Verdrag. Elk voorstel dient - overeenkomstig de rechtsgrond voor de interne energiemarkt waarvan het een verlengstuk is - gebaseerd te zijn op artikel 95. Dit is tevens de rechtsgrond van een soortgelijk instrument dat in 2005 op het gebied van elektriciteit (Richtlijn 2005/89/EG) werd vastgesteld.

Geen enkele lidstaat die alleen handelt, kan een toereikend regelgevingskader en toereikende investeringen met het oog op de continuïteit van de gasvoorziening in de interne markt garanderen. Dit kan alleen worden verwezenlijkt via actie op EU-schaal. Geen enkele lidstaat die alleen handelt, kan ervoor zorgen dat alle lidstaten efficiënte maatregelen vaststellen om noodsituaties met betrekking tot de gasvoorziening aan te pakken. Bovendien kunnen individuele, niet-gecoördineerde acties van de lidstaten de verdere ontwikkeling van de interne markt belemmeren, tot discriminerende behandeling leiden en zelfs de continuïteit van de voorziening in andere lidstaten in het gedrang brengen.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF: WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE BELEIDSDOELSTELLINGEN?

De algemene beleidsdoelstelling is ervoor te zorgen dat Europa **adequaat is voorbereid** op verstoringen van de gasvoorziening. De zwakke punten die tijdens de gascrisis van 2009 aan het licht kwamen, moeten snel worden aangepakt voordat zich een nieuwe crisis voordoet.

Dit initiatief is complementair met het derde pakket interne markt dat de markttransparantie verhoogt, grensoverschrijdende handel en investeringen bevordert en grotere solidariteit tussen de EU-landen mogelijk maakt.

Gezien de hierboven genoemde problemen zijn de specifieke/operationele doelstellingen:

- (i) zorgen voor voldoende flexibiliteit op de interne gasmarkt om de meeste verstoringen van de gasvoorziening te milderen, door te voorzien in de nodige stimulansen voor investeringen in infrastructuur en gas en in een goede werking van de markt;
- (ii) effectieve samenwerking bij het aanpakken van noodsituaties met betrekking tot de gasvoorziening in Europa, met vooraf uitgestippelde noodplannen waarbij alle spelers betrokken worden, op lidstaat- en EU-niveau, en die geschikt zijn om verstoringen met dezelfde omvang en draagwijdte als in januari 2009 op te vangen.

4. BELEIDSOPTIES: WELKE OPTIES ZIJN IN AANMERKING GENOMEN EN WELKE OPTIES ZIJN IN DETAIL BEOORDEELD?

Er zijn vijf opties geïdentificeerd:

1. Geen nieuwe maatregelen op EU-niveau
2. Beter handhaving van de richtlijn van 2004
3. Vrijwillige aanpak van de bedrijfstak

4. Een nieuwe richtlijn

5. Een nieuwe verordening

Het basisscenario - geen nieuwe EU-maatregelen - kan ertoe leiden dat de doelstellingen in de loop van de volgende jaren gedeeltelijk worden bereikt via het derde pakket interne energiemarkt, het Europees economisch herstelplan, de herziening van Verordening (EG) nr. 736/96 van de Raad inzake mededeling van investeringsprojecten in de sectoren aardolie, aardgas en elektriciteit, het TEN-E-programma, de bestaande richtlijn van 2004 inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening en de samenwerking bij de planning in het geval van noodsituaties na de gascrisis van januari. Aangezien het derde pakket vóór 2011 niet volledig operationeel zal zijn en zich op ieder moment een nieuwe verstoring van de gasvoorziening kan voordoen, is de samenwerking bij de planning van de netwerkontwikkeling reeds van start gegaan. Niettemin is er behoefte aan duidelijke begeleiding en ondersteuning op EU-niveau, zoals een overeenkomst over een norm voor de continuïteit van de voorziening voor de infrastructuur, om de regelgevers en transmissiesysteembeheerders in staat te stellen op lidstaat-, regionaal en EU-niveau ingewikkelde kwesties aan te pakken, zoals welke extra investeringen het meest zinvol zijn, wie die moet betalen, enz. De huidige normen inzake continuïteit van de voorziening in de richtlijn van 2004 zijn te onnauwkeurig.

Wat optie 2 betreft is in het verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn van 2004 gewezen op de uiterst heterogene resultaten en de versnipperde tenuitvoerlegging. Met dergelijke onnauwkeurige normen en onduidelijke verplichtingen is strikte handhaving onmogelijk; om die reden is optie 2 "betere handhaving van de richtlijn van 2004" niet verder geanalyseerd.

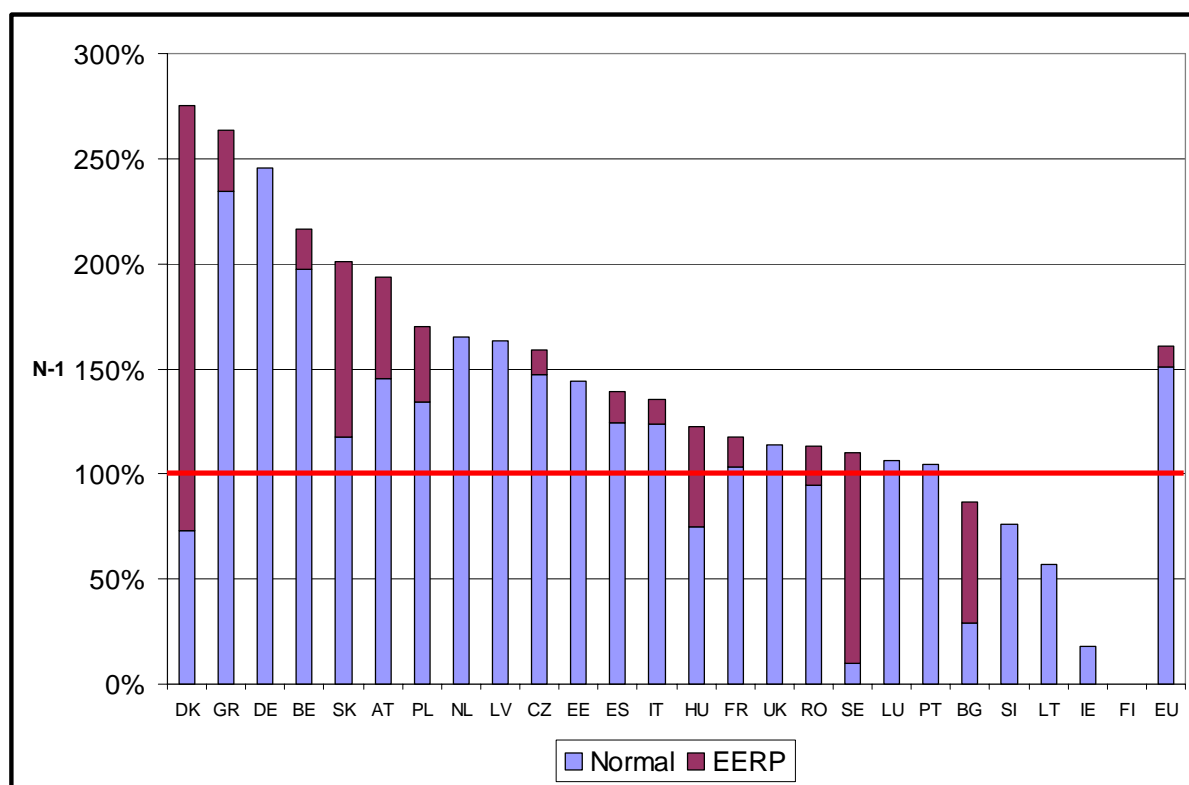
Een vrijwillige benadering door bepaalde belanghebbenden van sommige aspecten van de continuïteit van de voorziening die in de richtlijn onvoldoende aan bod komen, kan worden overwogen en er zijn al enkele initiatieven genomen. Nadeel van een aanpak op basis van vrijwilligheid is dat steunen op de marktwerking om de gasvoorzieningszekerheid te waarborgen, zijn grenzen kent. De maatregelen in het geval van noodsituaties mogen niet aan de markt worden overgelaten. Een ander nadeel is dat de deelname van alle betrokkenen niet kan worden gegarandeerd. Veel aspecten van de continuïteit van de voorziening zijn gebaseerd op een collectieve inspanning. Acties van de industrie bij het ontwikkelen van normen zouden moeten worden omgezet in een bindend instrument. Om deze redenen is optie 3 niet verder geanalyseerd.

Voor de beleidsopties 4 en 5 moeten nieuwe elementen worden geïntroduceerd: duidelijke normen voor de continuïteit van de voorziening en zekerheid dat die normen zullen worden gehaald; duidelijke omschrijving van noodplannen op lidstaat- en EU-niveau. Deze twee beleidsopties, alsmede de optie "geen nieuwe EU-maatregelen", worden in de delen 5 en 6 in detail beoordeeld.

5. EFFECTBEOORDELING: WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE ECONOMISCHE, SOCIALE EN MILIEUEFFECTEN VAN ELKE OPTIE, MET NAME WAT BETREFT DE (GEKWANTIFICEERDE/BEREKENDE) VOORDELEN EN KOSTEN (INCLUSIEF RAMING VAN DE ADMINISTRatieve LASTEN, ANDERE KOSTEN VOOR DE NALEVING EN TENUITVOERLEGGING VOOR DE OVERHEDEN)?

De economische effecten van beide geselecteerde beleidsopties betreffen voornamelijk de investeringskosten en de voordelen van de tenuitvoerlegging van de N-1-norm en verdere preventieve actieplannen. De voorafgaande berekening van de N-1-indicatoren kan een indicatie geven van de verbeteringen inzake infrastructuur en voorziening die in heel Europa nodig zijn om het risico van onbeheersbare verstoringen van de gasvoorziening te verminderen. De subsidiabele projecten in het kader van het Europees economisch herstelplan, uitgezonderd projecten met betrekking tot bidirectionele gasstromen (die om technische redenen zijn weggelaten), zijn opgenomen in de volgende grafiek:

VOORAFGAANDE BEREKENING VAN DE N-1-INDICATOR VOOR DE LIDSTATEN:



De belangrijkste infrastructuur - de "1" in "N-1" - is in de meeste lidstaten de belangrijkste invoerpijpleiding. Voor het VK, Nederland en Denemarken is het de belangrijkste productiefaciliteit. Voor Spanje en Portugal is het de belangrijkste LNG-terminal. In veel van de invoerende landen is de opslag belangrijk, maar heeft de belangrijkste invoerpijpleiding gewoonlijk een hogere capaciteit dan de belangrijkste opslagfaciliteit.

Op grond van deze voorafgaande berekening voldoen negen lidstaten niet aan de voorgestelde N-1-norm. De situatie in deze lidstaten is verschillend en kan een

verscheidenheid van maatregelen inzake continuïteit van de voorziening vereisen. Men kan zich een goed idee vormen van de noodzakelijke infrastructuurontwikkelingen. Veel, zo niet de meeste noodzakelijke infrastructuurprojecten bevinden zich op de lijst van subsidiabele projecten in het Europees economisch herstelplan. De totale steun voor gasinfrastructuurprojecten in het Europees economisch herstelplan bedraagt 1 440 miljoen euro over 2 jaar, met een maximum van 50% van de subsidiabele projectkosten. Als de N-1-norm in heel Europa wordt toegepast, kan dat investeringskosten met zich meebrengen van een paar miljard euro. Als de projecten echter al in het kader van het Europees economisch herstelplan worden opgestart, zouden de extra investeringskosten voor de toepassing van de N-1-norm in heel Europa lager zijn.

Er zou een positieve interactie met de interne markt ontstaan door de stimulansen voor investeringen te versterken, gelijke verplichtingen inzake de continuïteit van de voorziening ("level playing field") tot stand te brengen en door noodsituaties waarin niet op de marktwerking gebaseerde instrumenten kunnen worden aangewend, duidelijk af te bakenen. Een verbetering van de infrastructuur, zoals flexibelere interconnecties, zal de handelsmogelijkheden, de liquiditeit en de prijsvorming op de interne markt, alsmede de continuïteit van de voorziening, bevorderen.

De administratieve kosten van beide beleidsopties voor ondernemingen en overheden zijn marginaal in vergelijking met investeringen en andere kosten.

Doordat de industrie veel gas verbruikt, kan een gebrek aan leveringszekerheid direct resulteren in banenverlies. De industrie is goed voor zowat 25% van het gasverbruik in de EU (meststoffen, andere chemische producten, enz.).

Wat het milieu betreft, kunnen ontoereikende maatregelen voor de continuïteit van de gasvoorziening ertoe leiden dat men opnieuw meer zijn toevlucht neemt tot andere brandstoffen. In de elektriciteitssector kan dit, in de periode voordat hernieuwbare energie concurrerend is en de noodzakelijke netontwikkelingen hebben plaatsgevonden, en voordat de afvang en opslag van koolstof commercieel beschikbaar is, leiden tot meer investeringen in kolengestookte centrales en het vasthouden aan technologieën met een hoge CO₂-uitstoot.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES: WAT IS DE AANGEWEEZEN OPTIE OP BASIS VAN WELKE CRITERIA/RECHTVAARDIGING?

De effecten van de basisoptie en van de twee in aanmerking genomen beleidsopties kunnen als volgt worden vergeleken:

Beleids-optie	Doeltreffendheid voor het bereiken van de doelstellingen	Efficiëntie	Coherentie
Geen nieuw EU-beleid	Kan gedeeltelijke resultaten opleveren, via het derde pakket IEM, het Europees economisch herstelplan, TEN-E, bewustwording van de noodzaak van effectieve	Voor de uitvoering van het derde pakket zal steun nodig zijn, met name beoordeling van potentiële verstoringen van de gasvoorziening op EU-niveau en praktische begeleiding voor regelgevers; de huidige	Niet relevant

	samenwerking bij crisissen. Probleem: derde pakket niet volledig operationeel voor 2011. Bovendien is er geen duidelijke continuïteitsnorm voor de infrastructuur, wat het werk inzake netwerkontwikkeling van transmissiesysteembeheerders en regelgevers moeilijker maakt.	normen inzake continuïteit van de voorziening in de richtlijn van 2004 zijn te onnauwkeurig.	
Herziening van richtlijn	Ja	Doelgerichte, beperkte investeringskosten nodig; voorzieningen door marktdeelnemers, eveneens doelgericht en met gelijke voorwaarden (“level playing field”); zou marktdeelnemers aansporen meer te investeren in de continuïteit van de voorziening, waardoor de last voor het publiek en de overheid wordt verlicht; brengt administratieve lasten voor de overheden met zich mee, met name voor voorzieningen in noodsituaties.	Zou een positief effect hebben op de ontwikkeling en de werking van de interne energiemarkt; positief effect op het milieu, in het bijzonder door afremming van de niet-geplande toevlucht tot brandstoffen met een hoge uitstoot; positief effect op het concurrentievermogen en banen in gasector en op huishoudens.
Nieuwe verordening	Ja	In vergelijking met een herziening van de richtlijn, sneller operationeel; een grote verstoring van de gaslevering kan zich om het even wanneer voordoen; een directer effect op maatregelen van en investeringen door marktdeelnemers; doeltreffender in het bereiken van duidelijke regelingen voor samenwerking rond noodsituaties met een duidelijke	Zou zorgen voor een directer engagement van overheden en marktdeelnemers bij de continuïteit van de voorziening in EU-perspectief, met een snellere invoering van systemen. Kosten zouden niet veel verschillen van de kosten bij een herziening van de richtlijn.

		verplichting om samen te werken; vergelijkbare administratieve lasten voor overheden, met name voor maatregelen in het geval van noodsituaties;	
--	--	---	--

Beide in aanmerking genomen beleidsopties zouden soortgelijke economische, sociale en milieueffecten hebben in vergelijking met de optie “geen nieuw EU-beleid”. Het belangrijkste verschil betreft de snelheid en doeltreffendheid van de tenuitvoerlegging. Naar alle waarschijnlijkheid zal de optie van de verordening efficiënt (duidelijke verantwoordelijkheden voor marktdeelnemers) en eerlijk zijn (level playing field wat betreft de verplichtingen inzake continuïteit van de voorziening) en bedoelde optie kan sneller van kracht worden.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE: WELKE REGELINGEN ZIJN ER OM DE REËLE KOSTEN EN VOORDELEN EN DE VERWEZENLIJKING VAN DE GEWENSTE EFFECTEN NA TE GAAN?

Er bestaat een systeem voor rapportering en toezicht voor de interne energiemarkt. Bovendien kan de rol van de Groep coördinatie gas worden uitgebreid zodat de groep regelmatig controles en beoordelingen kan uitvoeren op grond van de geplande risicobeoordelingen van de lidstaten. Analyses op EU-niveau dienen de beoordeling van de risico's betreffende de continuïteit van de voorziening te ondersteunen.