

Vergaderjaar 2021–2022

36 059

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof (COM(2021)803) | Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof (COM(2021)804) | Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vermindering van de uitstoot van methaan in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 2019/942 (COM(2021)805)

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 11 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en Richtlijn milieucriminaliteit

Fiche 2: Verordening aanpak instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel

Fiche 3: Richtlijn en verordening voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof («Waterstof en gas decarbonisatiepakket»)

Fiche 4: Wijziging verordening Europees systeem van nationale en regionale rekeningen

Fiche 5: Raadsaanbeveling rechtvaardige klimaattransitie

Fiche 6: Raadsaanbeveling Europese benadering microcredentials

Fiche 7: Mededeling Duurzame koolstofcycli

Fiche 8: Mededeling actieplan grensoverschrijdend en langeafstandspersonenvervoer per spoor

Fiche 9: Mededeling EU-Kader voor Stedelijke Mobiliteit

Fiche 10: Verordening trans-Europese transportnetwerken (TEN-T) en mededeling verlenging van TEN-T netwerk naar naburige derde landen

Fiche 11: Herziening Richtlijn Intelligente Transport Systemen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche 3: Richtlijn en verordening voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof («Waterstof en gas decarbonisatiepakket»)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof (hierna «Gasrichtlijn»)
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof (hierna «Gasverordening»)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
15 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 803 final, 2021/0425 (COD)
COM (2021) 804 final, 2021/0424 (COD)
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A803%3AFIN&qid=1639664719844>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A804%3AFIN&qid=1639665806476>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD/2021/455
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194 lid 2 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

De voorstellen voor een herziening en herschikking van de Europese Gasrichtlijn en Gasverordening maken deel uit van het Fit-for-55 pakket en zijn er daarmee (mede) op gericht om het Europese doel van 55% broeikasgas emissiereductie in 2030 te behalen zoals dat is vastgelegd in de Europese Klimaatwet (Verordening (EU) 2021/1119).¹ In de herziene Gasverordening worden ook voorstellen gedaan voor mogelijke aanvullende maatregelen door lidstaten onder de Verordening leveringszekerheid gas ((EU) 2017/1938) met het oog op de leveringszekerheid van (aard)gas. De voorstellen zijn gericht op het goed functioneren van de Europese interne markt voor aardgas, hernieuwbare- en koolstofarme gassen en waterstof en het verkrijgen van effectieve toegang tot markten en infrastructuur voor marktpartijen wat uiteindelijk moet bijdragen aan verduurzaming, leveringszekerheid en betaalbaarheid. De Commissie onderscheidt vier probleemgebieden die aanleiding geven tot een herziening van de Europese regelgeving voor gassen. Deze probleemge-

¹ In de zomer van 2021 heeft de Europese Commissie al eerdere voorstellen gepresenteerd binnen het Fit-for-55 pakket ter wijziging van onder meer de Hernieuwbare Energierichtlijn (REDII) en Richtlijn energie-efficiëntie (EED).

bieden worden alle vier in zowel de Gasrichtlijn als de Gasverordening geadresseerd. De Gasrichtlijn en Gasverordening zijn dan ook nauw met elkaar vervlochten en de inhoud en beoordeling van de voorstellen wordt daarom per probleemgebied hieronder uiteengezet.

I) Waterstof infrastructuur en markten

De Commissie voorziet de ontwikkeling van een Europese grensoverschrijdende waterstofmarkt en de parallelle ontwikkeling van infrastructuur voor het transport, opslag en import/export van waterstof naast de bestaande infrastructuur voor (aard)gas. Er bestaan volgens de Commissie barrières voor de ontwikkeling van dergelijke kosteneffectieve (grensoverschrijdende) waterstof infrastructuur en een competitieve en geïntegreerde Europese waterstofmarkt. Zo ontbreken er regels rondom het beheer van waterstofnetwerken die net als netwerken voor gas en elektriciteit het karakter zullen hebben van een natuurlijk monopolie en is er behoefte aan voorwaarden rondom het hergebruik van bestaande gasleidingen voor het transport van waterstof.

De Commissie erkent dat de waterstofmarkt en infrastructuur zich nog moeten ontwikkelen en dat een zekere mate van flexibiliteit nodig is in regulering zodat er voldoende prikkels zijn om te investeren in infrastructuur. Deze flexibiliteit komt onder meer tot uiting in de ruimte die lidstaten hebben om tot 2031 te kiezen voor een systeem van onderhandelde derden-toegang tot waterstofnetwerken waarbij de tarieven via onderhandeling tussen de beheerder en gebruiker tot stand komen. Na deze datum zullen de tarieven en onderliggende methoden door de toezichthouder moeten worden vastgesteld. Ook biedt de Commissie lidstaten de ruimte om via een speciale heffing binnenlandse gebruikers van het bestaande gasnet mee te laten betalen aan de ontwikkeling van waterstoftransportnetten. Om bestaand gasgebruik te verduurzamen en elektrolyse te stimuleren dienen beheerders van gasnetten op grensoverschrijdende verbindingen een waterstofgehalte van maximaal 5% in een gasmengsel te accepteren. Het gaat hier echter niet om een bijmengverplichting.

De Commissie doet ook voorstellen rondom de definitie en certificering van koolstofarme waterstof. Voor hernieuwbare waterstof is dit al geregeld in REDII. Koolstofarme waterstof definieert de Commissie als «waterstof uit niet-hernieuwbare bronnen die ten minste 70% CO₂-reductie oplevert». De Commissie is niet voornemens zelf een certificeringssysteem op te zetten, maar vertrouwt op private certificeringsschema's en eventuele nationale initiatieven. Wel werkt de Commissie aan een Uniedatabase voor brandstoffen, waarin bedrijven informatie over hun transacties in koolstofarme brandstoffen en de kwaliteiten van de verhandelde koolstofarme brandstoffen moeten registreren.

II) Toegang tot bestaande (aard)gasinfrastructuur en markten voor hernieuwbare en koolstofarme gassen en leveringszekerheid

De verwachte toename van biogas en groen gas productie en consumptie kan volgens de Europese Commissie een belangrijke bijdrage leveren aan de verduurzaming van het bestaande gassysteem. Doordat biogas en groen gas veelal lokaal worden geproduceerd en in lage druk distributienetten worden ingevoerd, hebben de producenten hiervan minder effectief toegang tot groothandelsmarkten die voornamelijk zijn georganiseerd rondom hoge druk transmissie netten en worden gedomineerd door aardgas. Tenslotte ziet de Commissie verschillen tussen gaskwaliteitstan-

daarden tussen lidstaten als een beperking voor grensoverschrijdende handel in hernieuwbare en koolstofarme gassen.

Als een producent van hernieuwbare of koolstofarme gassen toegang wil tot het gasnet (transmissie of distributie), moet de netbeheerder deze toegang verlenen zolang de aanvraag technisch en economisch haalbaar is. Zo kunnen netbeheerders worden verplicht om overstortinstallaties te ontwikkelen zodat gas van het lage druk distributienet naar het hoge druk transmissienet getransporteerd kan worden. Zo ontstaat meer capaciteit op regionale distributienetten. Om hernieuwbare en koolstofarme gassen meer concurrerend te maken met aardgas, stelt de Commissie voor om voor deze gassen een korting van 75% te geven op de capaciteitstarieven bij het invoerpunt van de productie-installatie en eenzelfde korting bij het invoed- en exitpunt bij opslaginstallaties. Ook wordt een korting van 100% voorgesteld op capaciteitstarieven op grensoverschrijdende verbindingen en LNG-terminals. Om een lock-in van aardgas ten nadele van hernieuwbaar en koolstofarm gas voor de lange termijn te voorkomen, stelt de Commissie voor om lange-termijn leveringscontracten (langer dan 1 jaar) voor niet-vermeden vraag naar aardgas na 2049 te beëindigen. Voor wat betreft nationale verschillen in gaskwaliteitsstandaarden stelt de Commissie voor om meer bevoegdheden en doorzettingsmacht² bij de nationale en Europese toezichthouders te leggen om technische oplossingen voor te schrijven.

De Commissie komt met vergaande voorstellen voor de mogelijkheid tot het ontwikkelen van strategische gasopslagen door netbeheerders om in te zetten in geval van een gascrisis. Infrastructuur zoals gasopslagen en LNG-terminals moeten toegankelijk zijn voor alle buurlanden en kunnen niet voor eigen nationaal gebruik beperkt worden. De Commissie komt daarnaast met procedurevoorstellen om eventueel gezamenlijk met landen die in eenzelfde gasrisicogroep zitten (zoals de laagcalorische gasrisicogroep met Nederland, België, Frankrijk en Duitsland) afspraken te maken over het vullen van gasopslagen en de bekostiging ervan. Indien lidstaten besluiten tot het aanleggen van strategische voorraden door de netbeheerders, wordt tevens ruimte geboden om als netbeheerder gezamenlijk gas in te kopen voor het vullen van deze opslagen. De gezamenlijke strategische opslagen mogen enkel benut worden onder coördinatie van de Commissie in geval van een niet meer werkende markt tijdens een grensoverschrijdende gascrisis. Tenslotte dienen lidstaten in hun preventie en noodplannen voor leveringszekerheid gas ook maatregelen te nemen rondom cyberveiligheid.

III) Netwerkplanning

Zoals aangegeven in haar strategie voor een geïntegreerd energiesysteem³ acht de Commissie een gecoördineerde ontwikkeling van energienetwerken voor gas, elektriciteit en waterstof een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van klimaatdoelstellingen. De Commissie stelt echter vast dat er op nationaal niveau onvoldoende sprake is van gezamenlijke scenario-ontwikkeling door verschillende netbeheerders. Dit zou kunnen leiden tot inefficiënte (over-) investeringen in energie infrastructuur.

Concreet stelt de Commissie voor dat een transmissienetbeheerder (TSO) voor gas elke twee jaar een juridisch bindend netwerkontwikkelingsplan op moet stellen op basis van scenario's die samen met de TSO voor

² Doorzettingsmacht is de mogelijkheid tot ingrijpen of besluiten nemen bij impasses of stagnaties in besluitvormings- of werkprocessen.

³ Zie COM(2020) 299 en BNC-fiche, kamerstuk 22 112, nr. 2918.

elektriciteit en regionale netbeheerders (DSO) worden ontwikkeld. Deze scenario's moeten aansluiten bij het integrale nationale energie en klimaatplan (INEK) en bij de scenario's gebruikt voor de Europese netwerkplannen. Het netwerkontwikkelingsplan van de TSO gas moet ook informatie bevatten over gasleidingen die ontmanteld kunnen worden of kunnen worden hergebruikt voor waterstof. Ook moet de TSO gas kijken naar alternatieven voor netwerkinvesteringen zoals flexibele vraagsturing (*demand side response*) en energie efficiëntie en naar de behoefte aan energieopslag en power-to-gas installaties.

Voor beheerders van waterstofnetwerken geldt een lichtere verplichting tot het indienen van een overzicht bij de nationale toezichthouder van voorgenomen investeringen. Hier moet worden ingegaan op de capaciteitsbehoefte vanuit gebruikers, de mate waarin gasleidingen worden hergebruikt en de mate waarin de beoogde investeringen in lijn zijn met de nationale en Europese klimaatdoelstellingen. De nationale toezichthouder heeft geen formele instemmingsbevoegdheid zoals dat wel het geval is bij de netwerkontwikkelingsplannen voor gas en elektriciteit.

IV) Bescherming en participatie eindgebruikers

Net als bij de voorstellen voor een herziening van de regels voor de interne markt voor elektriciteit in 2016 als onderdeel van het zogenaamde *Clean Energy Package*⁴, stelt de Commissie ook bij deze voorstellen rondom gas de consument centraal. Volgens de Commissie is er momenteel sprake van onvoldoende mededinging – bijvoorbeeld door prijsregulering – in kleinhandelsmarkten en keuzevrijheid voor eindgebruikers. Ook worden er onvoldoende gedifferentieerde producten aan gebruikers aangeboden, zoals de levering van groen gas en is er in meerdere lidstaten sprake van gebrekkige informatievoorziening naar eindgebruikers en nieuwe toetreders tot kleinhandelsmarkten.

De voorstellen rondom de bescherming en informatiepositie van de eindgebruiker betreffen een spiegeling van soortgelijke maatregelen onder de Elektriciteitsrichtlijn (EU) 2019/944. Het gaat hier om een vrije keuze van leverancier, standaard contractvoorwaarden, het recht op wisselen van leverancier, toegang tot onafhankelijke vergelijkingssites en het recht om een zogenaamde «actieve consument» te worden of een energiegemeenschap te vormen. Om eerlijke concurrentie te bevorderen dienen leveranciers vrij te zijn in het vaststellen van hun prijzen. Lidstaten mogen enkel prijsinterventies toepassen als hier een algemeen economisch belang mee gediend is en de interventie proportioneel is aan dit belang is en van tijdelijke aard is. Tenslotte doet de Commissie voorstellen rondom het beschikbaar komen van slimme of afstand uitleesbare meters en de wijze van ontsluiting en behandeling van data.

b) Impact assessment Commissie

In haar impact assessment geeft de Commissie aan dat ze diverse beleidsopties heeft onderzocht voor de bovengenoemde vier probleemgebieden en heeft beoordeeld in welke mate deze opties bijdragen aan de doelstellingen van deze nieuwe wetgeving. Waar het gaat om waterstofinfrastructuur en -markten heeft de Commissie ervoor gekozen om de voornaamste uitgangspunten/ principes neer te zetten in plaats van een volledig gedetailleerd regelgevend kader voor waterstof omdat dit marktontwikkeling het beste zal faciliteren, duidelijkheid verstrekt aan investeerders en voldoende flexibiliteit laat aan lidstaten voor maatwerk bij het opbouwen van hun waterstofsector. Met betrekking tot het

⁴ Zie kamerstuk 34 663, nr. 6.

vraagstuk van integratie van hernieuwbare en koolstofarme gassen in de bestaande gasmarkt en -infrastructuur zet de Commissie in op het toekennen en bevorderen van volledige toegang tot de groothandelsmarkt, tot LNG-terminals, tot de bestaande infrastructuur en grensoverschrijdende verbindingen. Op het punt van netwerkplanning heeft de Commissie een duidelijke voorkeur om bij het opstellen van nationale netwerkplannen uit te gaan van Europese scenario's, en daarbij ook uit te gaan van geïntegreerde scenario's voor elektriciteit en gas, afgestemd op het tienjarige netwerkontwikkelingsplan (TYNDP) van de gezamenlijke Europese netbeheerders en ook de integrale nationale energie- en klimaatplannen van lidstaten. Zo'n integrale benadering van netwerkplanning zal bijdragen aan het op efficiënte wijze behalen van de Europese doelstelling voor reductie van broeikasgasemissie en het risico op zogenaamde «stranded assets» te verkleinen. Tot slot, waar het gaat om het betrekken en beschermen van de energieconsument kiest de Commissie voor een benadering waarbij de bepalingen op het vlak van gas worden gespiegeld aan de bepalingen voor bescherming en versterking van de positie van elektriciteitsconsumenten (zoals vernieuwd in 2019). In haar impact assessment stelt de Commissie dat bovengenoemde beleidsopties de meest kosteneffectieve zijn om haar doelstellingen te bereiken en bovendien de leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie voldoende waarborgen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

I) Waterstof infrastructuur en markten

De visie van het kabinet rondom de ontwikkeling van infrastructuur en markten voor waterstof zijn uiteengezet in de kamerbrieven van 30 juni en 10 december 2021.⁵ Het kabinet zet in op de ontwikkeling van landelijke en grensoverschrijdende waterstofinfrastructuur en voldoende opslag en import capaciteit welke allen op basis van open derden-toegang worden ontwikkeld. De voorwaarden tot toegang moeten transparant en non-discriminatoir zijn. Daarnaast heeft Nederland in samenwerking met vijf andere EU-lidstaten en Zwitserland binnen het Pentalateraal Energieforum vooruitlopend op de Commissievoorstellen een position paper geschreven over de gewenste regelgeving voor de Europese waterstofmarkt.⁶ Kernboodschap van dit paper is dat Europese harmonisering van regelgeving voor de interne waterstofmarkt gewenst is, maar dat er aanvankelijk flexibiliteit moet zijn om nationale keuzes te maken gedurende de marktontwikkeling.

II) Toegang tot bestaande (aard)gasinfrastructuur en markten voor hernieuwbare en koolstofarme gassen en leveringszekerheid

De kabinetsvisie op groen gas is uiteengezet in de kamerbrief van 30 maart 2020.⁷ Om groen gas optimaal te laten bijdragen aan de verduurzaming van Nederland, heeft het vorige kabinet met de Routekaart Groen Gas beleid ingezet om de productie van groen gas te vergroten. In het Coalitieakkoord⁸ heeft het nieuwe kabinet zich onder meer uitgesproken voor een bijmengverplichting voor groen gas in de gebouwde omgeving. Nederland kent reeds een stevig regelgevend kader om

⁵ Kamerstukken 32 813, nr. 756 en 32 813, nr. 958.

⁶ Zie: Joint position paper of the Pentalateral Energy Forum on the regulatory framework for hydrogen.

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 487.

⁸ Onder «gebouwde omgeving» op pagina 9.

productie, transport, handel en consumptie van groen gas te faciliteren. De invoeding van groen gas in transportnetten vindt in vergelijking met aardgas met name plaats op een meer regionaal en decentraal niveau. Netbeheerders zijn onder economische condities al verplicht om invoeders aansluiting en toegang tot het net te bieden.

III) Netwerkplanning

In december 2021 heeft het kabinet de brief «Naar een nationaal plan voor het energiesysteem 2050» naar de kamer gestuurd.⁹ Hierin legt het kabinet de nadruk op een meer samenhangende afweging en sturing op de verschillende onderdelen binnen het energiesysteem. Hierbij merkt het kabinet op dat waar voorheen het elektriciteits- en het gassysteem van elkaar gescheiden transport- en distributienetwerken waren, de diverse energiedragers (elektriciteit, gas en waterstof) steeds meer met elkaar verweven raken wat vraagt om meer coördinatie en samenwerking.¹⁰

IV) Bescherming en participatie eindgebruikers

Het kabinet kiest er bij de implementatie van de Europese Elektriciteitsrichtlijn in de Energiewet voor om de bepalingen rondom de positie van eindgebruikers van elektriciteit waar mogelijk en gepast overeenkomstig toe te passen op gas. Voor wat betreft energie armoede en bescherming van kwetsbare afnemers kiest het kabinet in aanvulling op generiek sociaal beleid onder andere voor specifiek afsluitbeleid in combinatie met zelfregulering waarbij er door leveranciers van gas met schuldhulpverlenende instanties afspraken gemaakt zijn/worden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

1) Waterstof infrastructuur en markten

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie om in navolging van de Europese regels voor gas en elektriciteit ook de regels voor de interne markt in waterstof te harmoniseren. De voorstellen van de Commissie sluiten aan bij de ambities van het kabinet om vaart te maken met de ontwikkeling van infrastructuur waartoe alle marktpartijen op basis van redelijke, transparante en non-discriminatoire voorwaarden toegang kunnen verkrijgen. Het kabinet staat daarbij ook positief tegenover de aanpak van de Commissie om tot 1 januari 2031 lidstaten de ruimte te geven om nationale keuzes te maken rondom onder meer de wijze waarop de voorwaarden en tarieven tot stand komen zodat er voldoende investeringsprijkkels zijn. Voor wat betreft de mogelijkheid voor lidstaten om binnenlandse gasnetgebruikers mee te laten betalen aan de ontwikkeling van nationale waterstofinfrastructuur, acht het kabinet het van belang dat Nederlandse gasnetgebruikers hierdoor niet meebetalen aan de ontwikkeling van waterstofnetten in het buitenland. Dergelijke kruissubsidiëring is momenteel niet voorzien bij de ontwikkeling van het landelijk transportnet voor waterstof.

Het kabinet is meer kritisch voor wat betreft het voorstel om een 5% waterstofgehalte in het aardgasnet te accepteren op grensoverschrijdende verbindingen. Hoewel het hier geen binnenlandse bijmengverplichting betreft, kan er toch sprake zijn van ongewenste aanpassingskosten en impact voor gasgebruikers die zich geografisch dicht bij dergelijke verbindingen bevinden.

⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 965.

¹⁰ Zie ook kamerbrief «Aanbieding klimaatneutrale energiescenario's 2050», kamerstuk 32 813, nr. 493.

Het kabinet zal kritisch kijken naar de verdere uitwerking van de voorgestelde CO₂-reductienorm van 70% voor koolstofarme waterstof. Daarbij zal het kabinet zich ervoor hard maken dat de methodologie voor de bepaling van emissiereductie bij inzet van koolstofarme waterstof al ver voor de genoemde datum van 31 december 2024 duidelijk is om zo de marktontwikkeling te bespoedigen en zich ervoor inzetten dat deze methodologie al in de richtlijn wordt opgenomen. Het kabinet acht het van belang dat er ruimte is voor waterstofproductie uit niet-hernieuwbare, maar emissiearme of -vrije productieprocessen, zolang dit kosteneffectief is. Deze 70%-norm moet volgens het kabinet niet bepalend worden bij het verlenen van steun voor CO₂-afvang bij bestaande waterstofproductie uit aardgas. Het kabinet zet zich er daarnaast voor in dat de methodologie in de Richtlijn voldoende flexibiliteit biedt voor elektrolyse-installaties die naast hernieuwbare waterstof ook waterstof produceren met elektriciteit van het net.

II) Toegang tot bestaande (aard)gasinfrastructuur en markten voor hernieuwbare en koolstofarme gassen en leveringszekerheid

Het kabinet erkent het belang van het decarboniseren van het aardgasnet. In dat kader heeft het kabinet zich uitgesproken voor een nationale bijmengverplichting voor groen gas. Het kabinet verwelkomt dan ook de voorstellen van de Commissie die er aan bijdragen dat in de hele EU de invoeding van groen gas op transmissie- en distributienetten wordt bevorderd en vergemakkelijkt. Het kabinet staat in principe ook positief tegenover het doel achter de korting op de nettarieven. Ook steunt het kabinet het voorstel dat netbeheerders (middels investeringen) voor voldoende invoedruimte moeten zorgen voor duurzame gassen. Wel wil het kabinet de komende periode samen met de netbeheerders verkennen wat de mogelijke impact van deze kortingen en investeringen zijn voor de algehele nettarieven voor gebruikers van het gasnet.

Voor wat betreft gaskwaliteit staat het kabinet terughoudend tegenover de voorstellen om doorzettingsmacht voor het nemen van (technische) maatregelen bij de Nederlandse of Europese toezichthouder te leggen. Het kabinet is voorstander van het opheffen van belemmeringen voor grensoverschrijdend gastransport en coördinatie op het gebied van gaskwaliteit. Nederland kent echter een eigen dynamiek rondom hoog- en laagcalorische gaskwaliteit die niet los kan worden gezien van beleids- en politieke keuzes rondom nationale gaswinning en de afbouw van productie van het Groningenveld. Het kabinet acht het daarom van belang dat lidstaten voldoende zeggenschap behouden rondom het nemen van (technische) maatregelen. Verder valt op dat de door de Commissie voorgestelde definitie van (aard)gas uitgaat van een gas die in hoofdzaak uit methaan bestaat (>50% methaan) en hiermee verschilt van de voorgestelde gasdefinitie onder de Energiewet (die uitgaat van >75% methaan). Het kabinet onderzoekt de komende tijd welke eventuele consequenties dit heeft.

Het kabinet is positief kritisch over de voorstellen rondom leveringszekerheid binnen de bestaande gasmarkt. De geïntegreerde Europese gasmarkt biedt voordelen door wederzijdse ondersteuning, meer concurrentie en schaalvoordelen, maar kent ook gezamenlijke leveringszekerheidsrisico's. Het is daarom verstandig om de leveringszekerheid met buurlanden en in de vastgestelde gasrisicogroepen te versterken en daarbij ook de coördinatie rond elementaire infrastructuur te intensiveren waar nodig. Het kabinet heeft een open houding ten opzichte van eventuele gezamenlijke gasinkoop door netbeheerders specifiek voor het vullen van strategische opslagen en ondersteunt de gestelde randvoorwaarden dat het gebruik van strategische opslagen niet marktverstrend

mag werken. Het kabinet is wel kritisch op de mogelijkheid dat de eventuele ontwikkeling van strategische voorraden die enkel in crisissituatie gebruikt kunnen worden ten koste kan gaan van de beschikbaarheid van bestaande en operationele capaciteit van gasopslagen, wat juist zou leiden tot minder opslagvolume voor de markt. Ten aanzien van een verbod op lange termijn gascontracten (contracten met een looptijd langer dan 1 jaar) voorbij 2049, herkent het kabinet zich in de signaalwaarde, maar is het kabinet niet overtuigd dat we nu al over voldoende informatie beschikken over hoe de gasmarkt er tegen 2050 uit zal zien en of dit soort ingrijpen in contracten de optimale wijze is om emissiereductie te realiseren.

Het kabinet acht het verstandig om, zoals de Commissie voorstelt, cyberdreigingen mee te nemen in crisisplannen. Ook is het op basis van ervaringen in andere sectoren goed om hier zo veel mogelijk gedeelde uitgangspunten te ontwikkelen op Europees niveau. Omdat de systemen (Operational Technology) van gas er anders uitzien dan bijvoorbeeld elektriciteit, is het echter wel noodzakelijk om gas als aparte sector op te nemen.

III) Netwerkplanning

Het kabinet staat positief tegenover de voorgestelde geïntegreerde benadering op netwerkplanning en -ontwikkeling. Gedeelde scenario's tussen netbeheerders voor gas, elektriciteit en waterstof en tussen TSOs en DSOs zullen uiteindelijk bijdragen aan een goede afweging van alternatieve investeringen en hiermee de kosteneffectiviteit van dergelijke investeringen in energie infrastructuur. Ook staat het kabinet positief tegenover het voorstel om toekomstige beheerders van waterstofnetten minder zware en formele eisen op te leggen waar het gaat om netwerkplanning. Vroege investeringen in het landelijke waterstofnet zullen immers niet altijd direct vloeien uit een huidige concrete vraag naar capaciteit, maar mede zijn ingegeven door beleidskeuzes en verwachtingen rondom de toekomstige ontwikkeling van vraag en aanbod van waterstof.

IV) Bescherming en participatie eindgebruikers

Het kabinet staat in beginsel ondersteunend tegenover de voorstellen waarbij de eindafnemer centraal wordt gesteld, het verbeteren van informatievoorziening aan alle eindafnemers (niet alleen de huishoudelijke consument), het recht om van leverancier te wisselen, het recht om op hetzelfde moment over meer dan één leveringscontract te beschikken voor de levering van gas of waterstof, het certificeren van vergelijkings-sites en de mogelijkheden om actief te worden op de gasmarkt (actieve afnemer en energiegemeenschappen). Het kabinet wil verkennen in welke mate deze voorwaarden werkbaar zijn voor de demonstratieprojecten in de gebouwde omgeving die in voorbereiding zijn. Het voorstel om in alle lidstaten prijsregulering af te schaffen steunt het kabinet. De Commissie stelt voor om voor kwetsbare afnemers een specifiek armoedebelief te voeren. Dit sluit aan bij de huidige aanpak van het kabinet in aanvulling op generiek sociaal beleid ook specifiek afsluitbeleid te voeren. De Commissievoorstellen ten aanzien van de inzet van (waar mogelijk op afstand uitleesbare) meetinrichtingen passen in het vanaf 2013 ingezette Kabinetsbeleid, hoewel het meten van waterstof hierbij wel een nieuw element is. Ook de voorstellen tot het beter ontsluiten van energiedata

ondersteunt het Kabinet, daar deze passen bij de afspraken in het Klimaatakkoord (2019) en de Kabinetsvisie op het delen van data¹¹.

De voorstellen die de Commissie doet voor wat betreft het verbeteren van de werking van de eindverbruikersmarkt, zijn grotendeels identiek aan de in 2019 vastgestelde Elektriciteitsrichtlijn 2019/944. In het wetsvoorstel voor de Energiewet wordt deze richtlijn geïmplementeerd. De bepalingen uit de Elektriciteitsrichtlijn zijn waar mogelijk, omwille van efficiëntie (energieleveranciers leveren in de regel zowel elektriciteit als gas) en harmonisatie, in de Energiewet al reeds van toepassing verklaard op het transport en levering van gas aan eindafnemers.

Gevolgen voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan¹² om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal, waaronder voorstellen binnen het Fit-for-55 pakket, rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet acht de impact op al deze vier aspecten positief. De voorstellen maken deel uit van het Fit-for-55 pakket en zijn dus gericht op het behalen van de Europese en nationale klimaatdoelstellingen. Meer specifiek moeten de voorstellen bijdragen aan een toename van de productie en consumptie van hernieuwbare en koolstofarme gassen, waaronder waterstof en marktontwikkeling voor deze energiedragers. De bijdrage hiervan aan de energietransitie is niet alleen van belang voor de kwaliteit van leven voor toekomstige generaties, maar draagt ook bij aan de leefbaarheid op de korte termijn wanneer industrie overstapt op waterstof en daarmee minder schadelijke (lokale) emissies uitstoot. De productie van lokaal geproduceerde hernieuwbare gassen kan ook leiden tot minder gebruik van grondstoffen (natuurlijk kapitaal) voor energieopwekking. Doordat de voorstellen moeten leiden tot schaalvergroting en effectieve toegang tot gedeelde infrastructuur, komen de voorstellen op termijn ook de kosten-efficiëntie van de energietransitie ten goede. Voor het derde aspect is van belang dat de voorstellen gericht zijn op het stimuleren van grensoverschrijdende markten in waterstof en hernieuwbare gassen en hiermee de verduurzaming binnen de Europese Unie als geheel. Voor wat betreft het vierde aspect is van belang dat de voorstellen geen (dwingende) doelstellingen of verplichtingen anderszins bevatten met directe financiële consequenties voor de Nederlandse overheid of bedrijfsleven. Wel kunnen de kortingen en voordelen voor invoeders van hernieuwbare en koolstofarme gassen (geringe) consequenties hebben voor de algehele gasnettarieven. Ook zal er sprake zijn van implementatie- en toezicht kosten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Voor wat betreft waterstof sluiten de voorstellen van de Commissie goed aan bij de standpunten in het gezamenlijke position paper van het Pentilateraal Energieforum. Afgaande op de onderhandelingen rondom de herziening van de TEN-E Verordening zullen lidstaten naar verwachting van mening verschillen over de wenselijkheid van waterstofbijmenging in het bestaande gasnet. Met betrekking tot de voorgestelde maatregelen rondom leveringszekerheid is het de verwachting dat de Zuid-Europese landen bereid zijn tot verdergaande maatregelen en ingrijpen in de markt dan de landen in Noordwest-Europa, waaronder Nederland.

¹¹ Kamerstuk 26 643, nr. 594.

¹² Kamerstuk 35 377, nr. 19.

Het standpunt van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief voor zowel de richtlijn als de verordening. De voorgestelde rechtsgrondslag voor beide 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. Op het gebied van energie hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid, sub i, van het VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van beide voorstellen als positief. Op dit moment bestaan er geen EU-regels voor waterstofnetwerken, waterstofmarkten, koolstofarme waterstof of andere koolstofarme brandstoffen terwijl het wel voorzien is dat de markt voor waterstof zich grensoverschrijdend zal gaan ontwikkelen. Indien lidstaten hiervoor hun eigen regels gaan formuleren ontstaat een gefragmenteerd regelgevend raamwerk. Dit zou de integratie van waterstofnetwerken en -markten binnen de EU kunnen verhinderen en grensoverschrijdende handel in waterstof kunnen belemmeren. EU-regelgeving kan deze integratie juist bevorderen en ook zekerheid bieden voor de langere termijn die nodig is om de benodigde investeringen in waterstofinfrastructuur te stimuleren. Daarnaast kan harmonisatie in EU-verband van marktregels voor producenten van hernieuwbare en koolstofarme gassen bijdragen aan het creëren van een gelijk speelveld voor betrokken partijen. Een Europese aanpak rondom kortingen op nettarieven voor deze gassen draagt bij aan een gelijk speelveld. Ditzelfde geldt voor gaskwaliteitseisen en regels over het (bij)mengen van waterstof. Ook waar het gaat om netwerkplanning en het waarborgen van leveringszekerheid op het terrein van gas heeft een gecoördineerde aanpak op EU-niveau de voorkeur boven een gefragmenteerde aanpak waarbij elke lidstaat zijn eigen maatregelen en instrumenten bepaalt. Gezamenlijke risicoanalyses binnen de regionale risicogroepen in de zin van de verordening leveringszekerheid gas en afspraken over wederzijdse solidariteit in geval van schaarste kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de leveringszekerheid. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van beide voorstellen als positief. De voorstellen van de Commissie vallen binnen het bereik van artikel 194 VWEU en beogen de daarin gestelde doelen te verwezenlijken. De voorgestelde regels voor waterstofinfrastructuur en -markten, over de toenemende inzet van hernieuwbare en koolstofarme gassen in de bestaande gasnetwerken en -markten kunnen in de ogen van het kabinet in belangrijke mate bijdragen aan het behalen van de gestelde EU-doelen voor broeikasgasemissiereductie van ten minste 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050, omdat hiermee de omvang van de (interne) markt voor duurzame gassen wordt vergroot.

Ook lijken de maatregelen niet verder te gaan dan nodig. Zo heeft de Commissie voor wat betreft waterstof gekozen voor regulering waarbij lidstaten – gelet op hun verschillende startpunten en nationale situaties – enige mate van flexibiliteit behouden om in de eerste fase van de marktontwikkeling tot 2031 maatwerk toe te passen in hun nationale regelgeving. Ook beperken de voorstellen rondom waterstof zich in hoofdzaak tot hoge druk leidingen waarop industrie wordt aangesloten en is er nog geen sprake van gedetailleerde sturing op nationale regels rondom regionale netten. Wel heeft het kabinet twijfels bij de toepasbaarheid en proportionaliteit van gedetailleerde regels voor de eindverbruikersmarkt in de context van waterstof. In het bijzonder of de vrije leverancierskeuze de haalbaarheid van de eerste projecten met waterstof in de gebouwde omgeving niet ondermijnt en hiermee verder gaat dan wat doelmatig en nodig is. Voor wat betreft maatregelen voor leveringszekerheid gas gaat het hier niet om verplichte maatregelen, maar vrijwillige mogelijkheden voor individuele of meerdere lidstaten om maatregelen te treffen. Daarom gaan deze maatregelen ook niet verder dan nodig is.

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

a) Consequenties EU-begroting

De consequenties van deze voorstellen voor de EU-begroting hebben betrekking op de extra FTE die nodig zal zijn bij het Agentschap voor de samenwerking tussen energietoezichthouders (ACER) en de Europese Commissie (DG Energy) om nieuwe taken op zich te nemen die voortvloeien uit de voorgestelde aanpassingen in de richtlijn en de verordening. De inschatting van de Commissie is dat het Agentschap 21 extra FTE nodig heeft om nieuwe taken op het terrein van waterstof en een veranderende Europese gasmarkt in te vullen. Voor de Commissie zelf (DG Energy) geldt dat versterking met 5 FTE nodig zal zijn om nieuwe regels te implementeren met betrekking tot nieuwe gassen en voor handhaving van de aanvullende bepalingen op het vlak van consumentenbescherming. Verder voorziet het kabinet geen directe gevolgen voor de EU-begroting. 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

De impact assessment van de Commissie biedt geen uitgebreid inzicht in de exacte financiële consequenties, uitvoeringslasten en gevolgen voor toezicht en handhaving in lidstaten. Wel geeft de Commissie aan dat het voorstel extra administratieve lasten, implementatiekosten en handavingskosten mee kan brengen voor nationale regulerende instanties en marktpartijen. Als voorbeelden noemt zij daarbij de extra uitwisselingen die nodig zijn tussen nationale regulerende instanties en gashandelaren, extra coördinatie die nodig zal zijn tussen transmissiesysteembeheerders en distributiesysteembeheerders en benodigde extra inspanningen voor lidstaten en nationale instanties waar het gaat om regulering en uitvoering van wetgeving. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat het uitstellen van beleid gericht op CO₂-reductie in het energiesysteem en het uitstellen van verdere systeemintegratie op langere termijn tot zeer hoge kosten zal leiden en dat de kosten en uitvoeringslasten van haar

voorstellen mede vanuit dat perspectief beoordeeld zouden moeten worden. De budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting dienen te worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels voor de budgetdiscipline.

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

In de voorstellen van de Europese Commissie staan geen specifieke verduurzamingsdoelstellingen die direct leiden tot extra kosten voor bedrijven of burgers. Het is uiteindelijk aan de lidstaten zelf in hoeverre zij bijvoorbeeld infrastructuur voor waterstof willen ontwikkelen en ondersteunen. De voorgestelde kortingen op capaciteitstarieven voor producenten van hernieuwbare en koolstofarme gassen kunnen wel invloed hebben op de gasnettarieven voor andere aangeslotenen. Hier is in samenwerking met de netbeheerders een nadere verkenning voor nodig zodat de hoogte van de kosten voor burgers en bedrijven inzichtelijk worden. Hier staat tegenover dat een meer samenhangende en geïntegreerde benadering op netwerkplanning kan bijdragen aan meer kosten-efficiënte investeringen in energie infrastructuur tegen lagere maatschappelijke kosten.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Net als de gasmarkt zal ook de waterstofmarkt zich mondiaal gaan ontwikkelen. Het is hierbij van groot belang dat Nederland en Europa efficiënt en tijdig infrastructuur ontwikkelen voor de import en doorvoer van waterstof.¹³ De voorstellen zullen hier naar verwachting een stimulerende rol bij spelen. Ook zullen de voorstellen een positieve impuls geven aan het behalen van de EU-doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn en zodoende bijdragen aan de legitimiteit van nationale en Europese klimaatdiplomatie. Tenslotte kunnen de voorstellen rondom leveringszekerheid gas bijdragen aan meer effectieve samenwerking op dit thema met andere EU lidstaten.

6. Implicaties juridisch

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

Afhankelijk van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat zal een aantal wetten in formele zin en daarbij relevante lagere regelgeving aangepast en aangevuld moeten worden. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan de nieuwe Energiewet die naar verwachting in 2022 bij de Tweede Kamer wordt ingediend. De lex silencio positivo is niet aan de orde.

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

Voorstel Gasrichtlijn – gedelegeerde handelingen

In het voorstel voor herziening van de Gasrichtlijn zijn verschillende nieuwe bevoegdheden opgenomen om gedelegeerde handelingen vast te stellen of uit te breiden.

Ten eerste, wordt in artikel 8, vijfde lid, voorgesteld dat de Commissie via gedelegeerde handelingen in aanvulling op de richtlijn de methodologie vaststelt voor de beoordeling van de reductie in broeikasgasemissie van

¹³ Zie over de Nederlandse import strategie waterstof: Kamerstuk 32 813, nr. 958.

koolstofarme brandstoffen. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de richtlijn betreft. Het kabinet acht het echter beleidsmatig onwenselijk om deze duidelijkheid pas te verstrekken in een gedelegeerde handeling die pas eind 2024 door de Commissie wordt vastgesteld. Het kabinet geeft er sterke voorkeur aan om deze methodologie al in deze richtlijn vast te leggen en daarmee duidelijkheid te verstrekken over de beoordeling van de reductie in broeikasgasemissie van koolstofarme brandstoffen. Het kabinet zal hiervoor pleiten.

Ten tweede, wordt in artikel 56 en 66 voorgesteld om via een gedelegeerde handeling de bestaande mogelijkheden voor de Commissie – om richtsnoeren over ontvlechting en certificering van transmissiesysteem en opslagsysteembeheerder uit te werken – uit te breiden naar (eigenaren van) waterstofnetwerken en beheerders van opslag voor waterstof. Het kabinet steunt deze uitbreiding van het toepassingsbereik van de bestaande mogelijkheden tot een gedelegeerde handeling omdat deze logisch aansluit bij de uitbreiding van de gasrichtlijn naar waterstofnetwerken en opslag van waterstof zoals de Commissie voorstelt in voorliggende herziening. De uitbreiding van het toepassingsbereik betreft ook geen essentieel onderdeel van de richtlijn, waardoor toekenning van deze bevoegdheid mogelijk is. Echter, het kabinet constateert dat het voorstel van de Commissie, om in artikel 56 en artikel 66 de keuze voor een gedelegeerde handeling te handhaven, niet overeenkomt met de door de Raad ingenomen positie d.d. 12 december 2018 betreffende de omzetting van de bestaande «regulatory procedure with scrutiny», ook wel PRAC genoemd, naar handelingen van de Commissie overeenkomstig artikel 290 en 291 VWEU (gedelegeerde handeling of uitvoeringshandeling). In genoemde raadspositie wordt voorgesteld om bij deze beide bepalingen te kiezen voor uitvoeringshandelingen van de Commissie. Het kabinet is van mening dat een uitvoeringshandeling met toepassing van de onderzoeksprocedure hier meer voor de hand ligt, omdat het gaat om uitvoering van de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden. Het kabinet zal de Commissie hierop wijzen.

Ten derde, bevatten de artikelen 74, 75 en 76 van de voorgestelde richtlijn grondslagen voor vaststelling van gedelegeerde handelingen door de Commissie over respectievelijk regionale samenwerking tussen nationale regulerende instanties, procedures betreffende de nakoming van besluiten genomen door nationale regulerende instanties en methodes voor registratie van data over transacties op gas- en waterstofmarkten. In deze gevallen gaat het steeds om een voortzetting van bestaande gedelegeerde handelingen, waarbij een omzetting plaatsvindt van de bestaande «regulatory procedure with scrutiny», naar handelingen van de Commissie overeenkomstig artikel 290 en 291 VWEU. Evenals in de twee bovengenoemde gevallen komt het Commissievoorstel hier niet overeen met de door de Raad ingenomen positie. Ook hier heeft de Raad voorgesteld om de keuze te maken voor uitvoeringshandelingen van de Commissie. Het kabinet is van mening dat een uitvoeringshandeling met toepassing van de onderzoeksprocedure hier meer voor de hand ligt, omdat het gaat om uitvoering van de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden. Het kabinet zal dit kenbaar maken aan de Commissie.

Voorstel Gasrichtlijn – uitvoeringshandelingen

In artikel 17, derde lid, en artikel 22, tweede lid, worden bevoegdheden gecreëerd voor uitvoeringshandelingen van de Commissie op het gebied van slimme meters en toegang tot data. Het kabinet kan instemmen met deze nieuwe bevoegdheden. Toekenning van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de richtlijn betreft.

Het opnemen van dergelijke gedetailleerde procedures in de Gasrichtlijn vindt het kabinet niet wenselijk, daarom is het kabinet voorstander van toekenning van het toekennen van deze bevoegdheden voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen. De keuze voor een uitvoeringshandeling in plaats van een gedelegeerde handeling ligt bovendien in beide gevallen voor de hand omdat het doel hier is om in de EU eenvormige procedures vast te stellen op deze terreinen. De Commissie stelt voor dat de uitvoeringshandelingen in beide gevallen vastgesteld dienen te worden door middel van de raadplegingsprocedure van artikel 4 van Verordening (EU) 182/2011. Deze voorgestelde procedure is juist gezien het feit dat het bij deze beide uitvoeringshandelingen niet gaat om een besluit van algemene strekking noch om een ander type uitvoeringshandeling zoals genoemd in artikel 2, tweede lid, van Verordening (EU) 182/2011.

Voorstel Gasverordening – gedelegeerde handelingen

In het voorstel voor herziening van de Gasverordening zijn verschillende nieuwe bevoegdheden opgenomen om gedelegeerde handelingen vast te stellen of uit te breiden.

Ten eerste wordt in artikel 13, vijfde lid, en 28, derde lid, voorgesteld om via een gedelegeerde handeling nadere details uit te werken rondom de certificering van TSOs gas- en waterstofnetbeheerders en geografische indeling voor de regionale samenwerking tussen TSOs. Nu kan de Commissie dit al doen via richtsnoeren. Echter, het kabinet constateert dat het voorstel van de Commissie om deze uitwerking via gedelegeerde handelingen plaats te laten vinden niet overeenkomt met de door de Raad ingenomen positie d.d. 12 december 2018 betreffende de omzetting van de bestaande «regulatory procedure with scrutiny», ook wel PRAC genoemd, naar handelingen van de Commissie overeenkomstig artikel 290 en 291 VWEU (gedelegeerde handeling of uitvoeringshandeling). In genoemde raadspositie wordt voorgesteld om bij deze beide bepalingen te kiezen voor uitvoeringshandelingen van de Commissie. Het kabinet is van mening dat een uitvoeringshandeling met toepassing van de onderzoeksprocedure hier meer voor de hand ligt, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Het kabinet zal de Commissie hierop wijzen.

Artikel 16, vierde lid, bevat het voorstel dat de Commissie via een gedelegeerde handeling wijzigingen kan vaststellen in de reductie op de nettarieven die gehanteerd worden voor hernieuwbare en koolstofarme gassen, zoals vastgesteld door nationale regulerend instanties op basis van het artikel 16, eerste lid. De Commissie is er op basis van artikel 16, vierde lid, aan gehouden om haar beoordeling van de vastgestelde tariefreductie vooraf te laten gaan door een rapport waarin zij uitgebreid ingaat op de implementatie van tariefreducties in lidstaten en analyseert in hoeverre het niveau van tariefreductie voor hernieuwbare en koolstofarme gassen nog overeenkomt met de laatste marktontwikkelingen. Omdat het hier gaat om een niet-essentiële onderdeel van de verordening is toekenning van deze bevoegdheid mogelijk. Toekenning van deze bevoegdheid is bovendien wenselijk, zodat de korting «meebevoegt» met de ontwikkeling van de markt. De keuze voor een gedelegeerde handeling in plaats van uitvoeringshandeling is volgens het kabinet juist omdat deze ziet op het wijzigen van de verordening. De bevoegdheid is bovendien qua inhoud voldoende afgebakend.

Artikel 53, tweede lid, bevat voorstellen voor het creëren van bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen op het gebied van de veiligheid en betrouwbaarheid van gas transmissie-

netten, aansluiting van installaties voor de productie van hernieuwbare en koolstofarme gassen, operationele regels in noodsituaties, energie efficiëntie van gasnetten en cyber security aspecten. Omdat het hier gaat om niet-essentiële onderdelen van de verordening is toekenning van deze bevoegdheden mogelijk. Toekenning van deze bevoegdheden is bovendien wenselijk omdat daarmee voorkomen wordt dat de wetgevingsprocedure wordt belast. De keuze voor gedelegeerde handelingen in plaats van uitvoeringshandelingen is volgens het kabinet juist, omdat de handelingen zien op het aanvullen van de verordening. De bevoegdheid is bovendien qua inhoud voldoende afgebakend.

Daarnaast bevat artikel 54, tweede lid, van het voorstel bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen op het terrein van waterstof, de onderwerpen energie efficiëntie bij netwerkontwikkeling, interoperabiliteit tussen waterstofnetwerken (inclusief standaardisering waterstofkwaliteit), financiering van grensoverschrijdende waterstofinfrastructuur, capaciteitsallocatie en congestiemanagement, geharmoniseerde tariefstructuren voor toegang tot netwerken, waardebeoordeling bij overdracht gasleidingen voor hergebruik, balanceerregels en cyberveiligheid rondom grensoverschrijdend transport. Europese netwerkcodes op het terrein van waterstof worden opgesteld door het nog op te richten Europese samenwerkingsverband voor waterstofnetbeheerders (ENNOH) en vervolgens door de Commissie als gedelegeerde handeling vastgesteld. Toekenning van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft. De waterstofmarkt en infrastructuur zijn nog in ontwikkeling en het nu al opnemen van gedetailleerde regelgeving in de voorliggende richtlijn of verordening acht het kabinet niet opportuun. Daarom kan het kabinet zich vinden in het voorstel om op basis van netwerkcodes ontwikkeld door ENNOH gedelegeerde handelingen aan te nemen op bovengenoemde onderwerpen. Omdat het hier gaat om aanvullingen van de verordening is de keuze voor gedelegeerde handelingen in plaats van uitvoeringshandelingen volgens het kabinet juist. De bevoegdheid is bovendien qua inhoud voldoende afgebakend.

Verder bevat het artikel 60, elfde lid, van het voorstel de bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen met richtsnoeren voor de toepassing van voorwaarden voor het toekennen van uitzonderingen voor nieuwe gas- en waterstofinfrastructuurprojecten op basis van het artikel 60, eerste lid. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft. Toekenning van deze bevoegdheid is ook wenselijk, omdat hiermee wordt voorkomen dat de wetgevingsprocedure dient te worden belast. De keuze voor een gedelegeerde handeling (i.p.v. uitvoeringshandeling) voor de hand, omdat de handeling ziet op aanvulling van de verordening. De bevoegdheid is bovendien qua inhoud voldoende afgebakend.

Het voorstel voorziet in toekenning van de gedelegeerde handelingen voor onbepaalde tijd. Het kabinet is geen voorstander van toekenning van een bevoegdheid voor onbepaalde tijd, maar pleit in plaats daarvan voor toekenning voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

Voorstel Gasverordening – uitvoeringshandelingen

Artikel 51 in het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om een uitvoeringshandeling vast te stellen met daarin gedeelde specificaties betrekking tot taken van de beheerder van een transportnet, opslagfaci-

liteit of terminal voor waterstof zoals genoemd onder artikel 46 van de voorgestelde Gasrichtlijn in het geval er nog geen geharmoniseerde standaard bestaat of waar een verwijzing naar een dergelijke standaard wordt ingetrokken. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft. Toekenning is ook wenselijk, om te voorkomen dat de wetgevingsprocedure hiermee wordt belast. Het gaat hierbij om specificaties van een technische aard waarvoor een uitvoeringshandeling (i.p.v. een gedelegeerde handeling) voor de hand ligt (uitvoering volgens eenvoudige voorwaarden). De uitvoeringshandeling dient volgens de onderzoeksprocedure te worden vastgesteld. De keuze voor de onderzoeksprocedure acht het kabinet hier juist, omdat het gaat om uitvoeringshandelingen van algemene strekking (artikel 2, lid 2, onder a) Verordening 182/2011).

In artikel 53, eerste lid, gaat het om de mogelijkheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor de vaststelling van netwerkcodes op het terrein van transmissiebeheer gas, waaronder balancering en capaciteitsallocatie. De Commissie is onder de huidige Gasverordening reeds bevoegd om hier richtsnoeren voor op te stellen. Daarnaast bestaan er al diverse netwerkcodes op deze terreinen die via de comitologieprocedure door de Commissie zijn vastgesteld. Deze praktijk wordt hiermee voortgezet. Artikel 54, eerste lid, geeft de Commissie een nieuwe bevoegdheid om een uitvoeringshandeling vast te stellen over eisen rondom transparantie door waterstofnetbeheerders genoemd in artikel 48 van de Gasverordening. Het gaat hier om het zorgen voor eenduidige procedures rondom informatiedeling door de netbeheerders. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk omdat het gaat om niet-essentiële onderdelen van de verordening. Het toekennen van deze bevoegdheid is bovendien wenselijk, om te voorkomen dat de wetgevingsprocedure hiermee wordt belast.

De keuze voor een uitvoeringshandeling (i.p.v. een gedelegeerde handeling) ligt voor de hand omdat het doel dat hiermee beoogd is om in de EU eenvormige procedures vast te stellen op deze terreinen. De Commissie stelt voor dat de uitvoeringshandeling vastgesteld dienen te worden door middel van de raadplegingsprocedure van artikel 4 van Verordening (EU) 182/2011. Deze voorgestelde procedure is juist gezien het feit dat het bij deze uitvoeringshandeling niet gaat om een besluit van algemene strekking noch om een ander type uitvoeringshandeling zoals genoemd in artikel 2, lid 2 van Verordening (EU) 182/2011.

Tenslotte betreft artikel 56, tweede lid, een bestaande bevoegdheid om in plaats van netwerkcodes rondom gas- en waterstofnetbeheer vast te stellen gebruik te maken door richtsnoeren in de vorm van gedelegeerde of uitvoeringshandelingen.

Wijziging Verordening (EU) nr. 2017/1938 betreffende leveringszekerheid gas

In het voorstel voor een wijziging van de verordening inzake leveringszekerheid gas staat in artikel 8a, tweede lid, een nieuwe bevoegdheid opgenomen voor de Commissie om een gedelegeerde handeling vast te stellen met specifieke regels over aspecten van cyberveiligheid bij grensoverschrijdende gasstromen. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk omdat het gaat om niet-essentiële onderdelen van de verordening. Het toekennen van deze bevoegdheid is bovendien wenselijk, om te voorkomen dat de wetgevingsprocedure hiermee wordt belast. De keuze voor een gedelegeerde handeling (i.p.v. uitvoering) ligt hier voor de hand omdat de handeling ziet op het aanvullen van de verordening. Wel heeft het kabinet twijfels over de afbakening van de bevoegdheid en het

zal daarom een aanvulling en concretisering voorstellen voor de aspecten op het gebied van cyberveiligheid waarop de bevoegdheid van toepassing is.

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

Het is nog onduidelijk wat de implementatietermijn is voor de richtlijn. Aangezien er wetgeving in formele zin moet worden aangepast en deze richtlijn in samenhang met andere richtlijnen uit het «Fit for 55»-pakket geïmplementeerd moet worden, acht het kabinet een implementatieperiode van twee jaar wenselijk.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een belangrijke rol bij de evaluatie van de gedane voorstellen voor de Europese gas- en waterstofmarkt is neergelegd bij ACER, het Europese samenwerkingsverband voor toezichhouders op de energiesector. ACER dient jaarlijks een marktmonitor op te leveren en de mate dat het EU marktontwerp bijdraagt aan de doelen van de herziene Gasrichtlijn en Gasverordening. Daarnaast zal de Europese Commissie binnen ongeveer vijf jaar na de inwerkingtreding een volledige evaluatie van de impact – waaronder effectiviteit en efficiëntie – van de gedane voorstellen uitvoeren. Uiterlijk 31 december 2030 zal de Commissie een evaluatie van de herziene Gasrichtlijn aan de Raad en het Europees Parlement doen toekomen. Het kabinet acht beide evaluatiebepalingen wenselijk.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoering wordt belegd binnen het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en nationale toezichhouders. De ACM krijgt in de voorstellen van de Europese Commissie aanvullende toezicht- en handhavingsbevoegdheden in relatie tot de waterstofmarkt. Ook ACER zal aanvullende taken krijgen voor wat betreft het opstellen van netwerkcodes en het doen van aanbevelingen voor de waterstofmarkt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De impact van klimaatverandering wordt disproportioneel gevoeld in ontwikkelingslanden. Deze verordening leidt tot een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het beperken van deze klimaatverandering. Ook biedt de ontwikkeling van een Europese en mondiale waterstofmarkt kansen voor ontwikkelingslanden die weliswaar niet beschikken over bodemschatten in de ondergrond maar wel gunstige omstandigheden kennen voor duurzame energieopwekking om hernieuwbare waterstof naar Europa te exporteren.