

Vergaderjaar 2009–2010

31 904

Wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 augustus 2010

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer inzake de wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998. Hieronder zal ik de daarin gestelde vragen beantwoorden.

Conform het verzoek van uw Kamer heb ik ten aanzien van de kostenverdeling van het congestiemanagement voorlichting gevraagd aan de afdeling van de Raad van State. Zodra deze voorlichting is ontvangen, zal deze worden nagezonden.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere verduidelijking van de passage in de memorie van antwoord over de verval- en verjaringstermijnen. Allereerst wordt ingegaan op de aard en de functie van verval- en verjaringstermijnen, waarna zal worden ingegaan op de ingevolge het wetsvoorstel marktmodel (Kamerstukken II 2007/08, 31 374, nr. 2) en voorliggend wetsvoorstel opgenomen bepalingen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

Een vervaltermijn en een verjaringstermijn leiden er beide toe dat de mogelijkheid om betaling van de vordering af te dwingen, verdwijnt. Zowel een verval- als een verjaringstermijn begint te lopen als de vordering opeisbaar wordt, maar verder hebben zij een verschillende werking.

Het belang van vervaltermijnen is dat degene die een goed heeft gekocht of aan wie een dienst is geleverd, niet nog na lange tijd met een rekening wordt geconfronteerd, waarvan het bijna onmogelijk is om nog vast te stellen waarom die rekening een bepaald bedrag vermeldt. Na afloop van de vervaltermijn verdwijnt het vorderingsrecht zelf. Vervaltermijnen hebben dus betrekking op de tijdspanne waarbinnen vanaf de datum waarop de vergoeding voor de levering van goederen of diensten opeisbaar is geworden, nog feitelijke betaling kan worden gevorderd. Als er sprake is van het per ongeluk betalen van een vervallen vordering, heeft degene die betaald heeft recht op teruggave wegens onverschuldigde betaling. Als het gaat om vervaltermijnen die van openbare orde

zijn en zijn geschreven in het belang van de consument kunnen deze niet worden verlengd of gestuit.

Een verjaringstermijn gaat over de vraag of na verloop van een bepaalde tijd de verplichting te betalen nog kan worden afgedwongen bij de rechter. Een verjaringstermijn beoogt te voorkomen dat vorderingen tot in lengte van jaren in stand blijven en ook na lange tijd plotseling kunnen opduiken. Na afloop van een verjaringstermijn verdwijnt het vorderingsrecht zelf niet. Iemand die een verjaarde vordering betaalt, heeft dan ook geen recht op teruggave. Wel brengt een verjaringstermijn mee dat betaling niet meer in rechte kan worden afgedwongen. Als een vordering binnen een vervaltermijn is ingediend, maar er verder door de schuldeiser is berust in niet-betaling gedurende de periode van de verjaringstermijn, hoeft de afnemer de vordering niet meer te voldoen. Als de vordering binnen de verjaringstermijn wordt gestuit (bijvoorbeeld door een aanmaning) begint er een nieuwe verjaringstermijn te lopen.

In de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet zijn, uitgaand van de situatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel marktmodel en voorliggend wetsvoorstel, verschillende bepalingen opgenomen over verjarings- en vervaltermijnen. Van belang is in de eerste plaats dat bepalingen met betrekking tot verjarings- en vervaltermijnen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet uitsluitend betrekking hebben op goederen of diensten, geleverd door de netbeheerder. Voor goederen of diensten, geleverd door de leverancier, gelden geen bijzondere bepalingen ingevolge de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

Na inwerkingtreding gelden voor de verjarings- en vervaltermijnen voor goederen of diensten verschillende regels in verschillende situaties. In de eerste plaats geven artikel 31, tiende lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 12b, derde lid, onderdeel e, van de Gaswet een algemene regel voor vervaltermijnen voor de vorderingen van de netbeheerder. Hierbij wordt ingevolge voorliggend wetsvoorstel teruggeslagen naar de thans geldende tekst van artikel 31, tiende lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 12b, derde lid, onderdeel e, van de Gaswet. Die bepaling regelt dat de netbeheerders in de door hen jegens afnemers gehanteerde voorwaarden moeten opnemen dat een vordering tot betaling van een schuld van een afnemer wordt gedaan binnen twee jaar nadat de vordering opeisbaar is geworden en dat bij gebreke daarvan de vordering bij het verstrijken van die twee jaar vervalt. Hierbij gaat het om vorderingen met betrekking tot geleverde diensten op het gebied van de activiteiten genoemd in artikel 27, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 12a van de Gaswet (dit betreft onder meer het transporteren van elektriciteit of gas en het tarief voor meting van elektriciteit of gas). Een uitzondering op deze regel is de situatie dat het uitblijven van een vordering het rechtstreekse gevolg is van een daarop gerichte opzettelijke gedraging van een afnemer. De vervaltermijn is hier gekoppeld aan het recht een betaling te vorderen.

Ingevolge het wetsvoorstel marktmodel heeft een leverancier tot taak voor kleinverbruikers de verschuldigde bedragen voor de uitvoering van de aan de netbeheerder opgedragen taken te factureren en te innen. Een uitzondering hierop geldt als er sprake is van bedragen die zijn gebaseerd op tarieven met een eenmalig karakter. Voor de situatie dat de leverancier bedragen int bij kleinverbruikers namens de netbeheerder, zijn regels opgenomen over zowel de verjarings- als de vervaltermijn. De vervaltermijn voor deze situatie is geregeld in artikel 95cb, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44b, vierde lid, van de Gaswet, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel marktmodel. Indien een leverancier een vordering tot betaling van een schuld van een afnemer ter zake van de uitvoering van taken als bedoeld in het eerste lid niet heeft gedaan binnen twee jaren nadat de vordering opeisbaar is geworden, vervalt het recht

om betaling te vorderen. Ook de verjaringstermijnen zijn in dit artikel geregeld: rechtsoverdrachten tot betaling van de door de leverancier gefactureerde bedragen die een kleinverbruiker verschuldigd is aan een netbeheerder verjaren door verloop van twee jaar.

Indien een netbeheerder overigens zelf bij kleinverbruikers bedragen int die zijn gebaseerd op tarieven met een eenmalig karakter, geldt eveneens een vervaltermijn van twee jaar (artikel 31, tiende lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 12b, derde lid, onderdeel b, van de Gaswet). Een verjaringstermijn is in dit geval niet geregeld in de Elektriciteitswet 1998 of de Gaswet, maar ook in dit geval is de verjaringstermijn twee jaar ingevolge artikel 7:28 BW.

Naar mijn mening bestaat na aanneming van voorliggend wetsvoorstel, in combinatie met wetsvoorstel marktmodel, een goede voorziening voor verjarings- en vervaltermijnen en wordt de consument voldoende beschermd. Ik heb u reeds toegezegd te kijken naar stroomlijning van bepalingen met betrekking tot consumentenbescherming in de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet. Ik zeg u toe dat in deze stroomlijning ook aandacht zal worden besteed aan de verschillende bepalingen voor verjarings- en vervaltermijnen in deze wetten en te bezien waar versimpeling en stroomlijning mogelijk is. Hierover zal ik u, samen met de Minister van Justitie, een analyse doen toekomen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen, mede namens de leden van de fracties van de SP en van GroenLinks, naar het maatschappelijk belang van de uitbreiding van (grijze) productiecapaciteit als die uitbreiding tot meer congestie op het netwerk leidt. In het kader van congestiemanagement heb ik onder andere gekeken naar de kosten en baten van het aansluiten van (grijze) productie, die daardoor deels zorgt voor meer congestie. ECN heeft onderzoek hiernaar gedaan. Dit onderzoek is op 16 november 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 2009/10, 31 904, nr. 10, bijlage 5). Uit de analyse blijkt dat de baten in vrijwel alle scenario's significant zijn, zowel voor consumenten als voor producenten. ECN raamt de baten hiervan in Nederland voor een aantal scenario's op € 450 à 750 miljoen op basis van een inschatting van het uiteindelijk gerealiseerde nieuwe vermogen in Nederland en in de buurlanden. Het versneld aansluiten van nieuwe productie-eenheden, en daarmee het accepteren van congestie op sommige plekken, heeft dus aanzienlijke maatschappelijke baten. De marge van deze getallen weerspiegelt de verschillende aannames op dit punt. Deze baten ontstaan doordat nieuwe producenten eerder kunnen aansluiten op het net dan dat de netverzwaring daartoe gereed is. Daardoor zullen deze nieuwe efficiënte centrales eerder de concurrentie aangaan met oudere, minder efficiënte centrales. Dit resulteert in een neerwaartse druk op de elektriciteitsprijzen en op de uitstoot van CO₂. ECN berekent dat de baten hiervan zich voor ongeveer € 300 tot 350 miljoen bij de producenten zullen materialiseren en voor € 150 à 400 miljoen ten goede zullen komen aan de Nederlandse consumenten. Temporisering van de uitbreidingen volgens het Franse systeem zou zodoende maatschappelijk gezien een averechts effect hebben. De uitbreidingen zijn bovendien niet alleen nodig voor grijze elektriciteit, maar ook voor groene stroom. Overigens wijs ik erop dat de kosten van de netten, en dus ook de kosten van uitbreidingen, via de transporttarieven betaald worden door afnemers. In overeenstemming met verordening 1228/2003 van het Europese Parlement en de Raad hanteren de transmissiesysteembeheerders al enige jaren een onderling vergoedingssysteem voor transportkosten die zij moeten maken voor het transport van grensoverschrijdende elektriciteitsstromen. De Commissie bereidt op dit moment richtsnoeren voor die hier nadere invulling aan zullen geven. Indien in Nederland een uitbreiding nodig zou zijn omdat een producent elektriciteit wil exporteren, dragen buitenlandse

afnemers hieraan bij via dit systeem. Deze zogenoemde «*inter TSO compensation*» regeling beoogt de kosten neer te leggen bij de veroorzaker en is van groot belang voor de ontwikkeling van de Noordwest Europese elektriciteitsmarkt.

De leden van de fracties van de PvdA, de SP en van GroenLinks vroegen om nadere informatie over de wijze waarop congestiemanagement in andere landen wordt vormgegeven.

Ik hecht eraan allereerst nader in te gaan op de richtlijn die ten grondslag ligt aan dit element van het wetsvoorstel. Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009, ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (hierna: richtlijn 2009/28/EG), heeft als doel het bevorderen van onder andere de productie van duurzame elektriciteit. De lidstaten worden verplicht hiertoe belemmeringen weg te nemen voor de toegang van duurzame elektriciteit tot het net. Op grond van artikel 16, tweede lid, onderdeel b, van deze richtlijn, dienen lidstaten te waarborgen dat duurzame elektriciteit voorrang heeft op dan wel gewaarborgde toegang tot het net. De richtlijn laat hier dus een keuze aan de lidstaat. Toegang tot het net is in Nederland reeds verzekerd omdat er een aansluit- en transportplicht geldt voor de netbeheerder. In die zin wordt al voldaan aan dit onderdeel van de Richtlijn. In geval van transportschaarste (congestie) zou daarbij wel vertraging kunnen ontstaan bij het ook daadwerkelijk kunnen transporteren. Vandaar dat in het voorliggende wetsvoorstel ervoor is gekozen om duurzaam geproduceerde elektriciteit voorrang te geven op het net, zodat ook bij capaciteitsproblemen duurzame energie toch onbelemmerd getransporteerd kan worden. Richtlijn 2009/28/EG schrijft niet voor op welke wijze voorrang gegeven moet of kan worden indien een lidstaat voor deze optie zou kiezen. In het wetsvoorstel is hiertoe het instrument van congestiemanagement opgenomen. De richtlijn schrijft ook niet voor hoe de kosten die verbonden zijn aan het verlenen van voorrang van duurzame elektriciteit op het net verrekend moeten worden. Ook de tweede en derde elektriciteitsrichtlijn schrijven niet voor hoe dergelijke kosten door de netbeheerder in rekening gebracht moeten worden. Het instrument van congestiemanagement vloeit als zodanig dus niet direct voort uit Europese regelgeving. Als andere lidstaten er voor kiezen duurzame elektriciteit voorrang op het net te geven, kunnen de systemen die in de andere lidstaten worden toegepast van elkaar verschillen. Afhankelijk van geografische kenmerken, het aanwezige productiepark en de inrichting van de groothandelsmarkt, zullen per land andere keuzes worden gemaakt. Dit blijkt ook uit informatie van verschillende lidstaten. Frankrijk en Italië zien, vanuit de keuze van gewaarborgde toegang tot het net, geen noodzaak om de bestaande wetgeving op basis van artikel 16, tweede lid, van de richtlijn, aan te passen. Gevolg is wel dat hier een wachtrij wordt gehanteerd. Nieuwe producenten die willen aansluiten op locaties waar onvoldoende netcapaciteit voorhanden is, moeten wachten tot de netbeheerder deze capaciteit heeft uitgebreid. Indien zich schaarste voordoet in bestaande netten wordt dit opgelost met marktsystemen die door de netbeheerder worden gehanteerd en waarbij duurzame energie geen gereguleerde voorkeurspositie heeft. In deze landen wordt geredeneerd dat voorrang de economische uitkomst zal zijn van de biedladder die wordt gehanteerd. Door de lage marginale kosten van bijvoorbeeld wind wordt deze productie dan het langst gevrijwaard van transportbeperkingen.

In Italië is er al wel een tijd lang een roep om hervorming van het systeem dat wordt gehanteerd voor het oplossen van transportschaarste. Bepaalde producenten worden door de landelijk netbeheerder verplicht te bieden voor op- of afregelen. Zij krijgen vervolgens hun bieding betaald. Een producent ontvangt een andere prijs afhankelijk van het gebied waar hij

zit. De kosten die de netbeheerder hiervoor maakt worden landelijk gesocialiseerd.

In Denemarken geldt ook reeds een wettelijke transport- en aansluitplicht voor alle productie-installaties. Daarnaast heeft duurzaam geproduceerde elektriciteit voorrang bij toegang tot het net. Dat betekent dat de landelijk netbeheerder het transport van elektriciteit van duurzame producenten niet mag onderbreken of belemmeren tenzij het afregelen van grijze elektriciteit niet voldoende is om de netveiligheid en de netbalans te handhaven. Dat is in feite dezelfde constructie als in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. Waar het systeem verschilt is de kostenverdeling; in Denemarken ontvangen producenten die worden afgeregeld een vergoeding van de landelijk netbeheerder. Deze kosten komen vervolgens terecht in de transporttarieven die de landelijk netbeheerder in rekening brengt bij de eindgebruikers.

In Zweden wordt nog gewerkt aan implementatie van het betreffende artikel. Daarin is in ieder geval nieuw dat netbeheerders duidelijkheid moeten verschaffen aan aanvragers van een nieuwe aansluiting over de planning die daarvoor gehanteerd zal worden. Netbeheerders moeten tevens de voorwaarden publiceren voor de wijze waarop de kosten van netuitbreiding zullen worden toegerekend. Op dit moment wordt een systeem gehanteerd waarbij de landelijk netbeheerder producenten vraagt om integrale biedingen voor zowel op- als afregelen binnen hun eigen productieportfolio. Het door Zweden geconstateerde nadeel daarvan is dat voor de netbeheerder niet duidelijk is wat de precieze impact van de bieding is op het netwerk. De netbeheerder kent de locaties van de betreffende producenten niet. Daarom wordt er gewerkt aan een nieuw systeem waarbij Zweden is verdeeld in vier geografische prijszones. Bij dreigende congestie moet via het Scandinavische veilingstelsel (*Nord Pool Spot*) transportcapaciteit verkregen worden. Kern van dit systeem is dat vraag en aanbod van elektriciteit pas worden gematched als daarvoor ook transportcapaciteit beschikbaar is. Gegeven de lage marginale kosten van duurzaam opgewekte elektriciteit wordt deze als eerste gematched. Daarmee is voorrang verzekerd.

In Duitsland is voor een geheel ander systeem gekozen, namelijk voorrang voor duurzame energie buiten de markt om. Normaliter wordt de elektriciteit pas geproduceerd als er een verkoopcontract is met een afnemende partij. In Duitsland wordt alle duurzaam geproduceerde elektriciteit gegarandeerd afgenomen omdat de netbeheerder verplicht is alle decentraal ingevoede stroom te kopen en daar een vastgestelde prijs voor te betalen. Deze kosten worden vervolgens omgeslagen over alle eindverbruikers. Voor het oplossen van congestie op het net (vooral in situaties met weinig vraag en veel wind) sluiten de netbeheerders bilaterale contracten met producenten. De kosten die netbeheerders maken voor het oplossen van congestie worden gesocialiseerd.

In Groot-Brittannië wordt nog gewerkt aan een nieuw systeem van congestiemanagement op basis van artikel 16 van de richtlijn. De Engelse toezichthouder Ofgem is daarover in gesprek met de energiebedrijven. De sterk toenemende kosten van congestiemanagement waren in februari 2009 voor Ofgem aanleiding tot nader onderzoek. Op dit moment wordt er een congestiemethode gehanteerd waarbij de netbeheerder bij dreigende congestie transportcapaciteit veilt. Alle kosten voor op- en afschakelen die daarbij nodig zijn, worden over alle eindgebruikers verdeeld. Er lijken geen prikkels in het systeem te zitten voor partijen om de kosten laag te houden. Vandaar dat als een van de opties ook wordt gekeken naar de mogelijkheid om kosten te beteugelen door deze (al dan niet deels) neer te laten slaan bij producenten. Verder wordt er in het kader van nieuwe producenten een «*connect and manage*» systeem gehanteerd. Dat systeem is vergelijkbaar met de in de Regeling tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit opgenomen regels over de betere benutting van transportcapaciteit. Het is bedoeld om, daar waar dit technisch mogelijk

en kostenefficiënt is, nieuwe installaties al aan te sluiten voordat het achterliggende netwerk is uitgebreid. Door beter management van de wachtrij, het delen van capaciteit en intelligentere benutting van de beschikbare transportcapaciteit kunnen dan meer partijen worden geacommodeerd. Het ontwikkelproces van een nieuw systeem van congestiemanagement is nog gaande.

De leden van de fracties van de PvdA, de SP en van GroenLinks vroegen of ten aanzien van de lokale initiatieven voor duurzame energie een nog meer stimulerende rol tot de mogelijkheden behoort. De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling voor voorrang voor duurzaam en congestiemanagement heeft tot effect dat de netbeheerder bij het transport voorrang moet geven aan duurzame elektriciteit zodat deze vrijwel altijd van transport verzekerd is. In combinatie met het bestaande Besluit stimulering duurzame energieproductie en de salderingsregeling die zelfopwekkers een (energie)belastingvoordeel geeft (artikel 31c van de Elektriciteitswet 1998), bestaat naar mijn oordeel een adequaat kader voor de bevordering van duurzame energieproductie. Daar kunnen ook lokale initiatieven voor duurzame energieproductie van profiteren. Naast duurzame energie initiatieven die puur op de productie van duurzame energie zijn gericht, komen nu ook lokale initiatieven op waarbij het specifiek de bedoeling is om aanbod van en vraag naar duurzame energie lokaal op elkaar af te stemmen. Bij de verkenningen van de Task Force intelligente netten is de vraag is opgeworpen of de bestaande marktarrangementen – die destijds niet primair voor dergelijke situaties zijn ontworpen – voldoende verenigbaar zijn met zulke initiatieven. De nadere verkenning die nodig is om hierover tot heldere conclusies te komen en zo nodig aanpassingen te ontwikkelen, wil ik meenemen bij de opzet van de proeftuinen die zullen worden ingericht in het kader van intelligente netten.

Het verontrust de leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de SP en GroenLinks dat er geen onderzoek is gedaan naar de rol van speculanten en hedgefonds op de TTF. Deze partijen dringen alsnog op een onderzoek aan. Een onderzoek naar de rol van de bepaalde typen marktpartijen bij speculaties lijkt vooral relevant als er signalen zijn over onverklaarbare of onjuiste prijsvorming in een markt. De prijsvorming op de TTF vertoont echter sterke overeenkomsten met die van gasmarkten in ons omringende landen (zie o.a. Monitor groothandelsmarkten gas en elektriciteit 2009 van de NMa (figuur 3)). Er is daarom geen aanleiding te veronderstellen dat er door speculanten of hedgefonds sprake is van hogere of onvoorspelbare gasprijzen op de TTF. Gelet op ervaringen in andere goederenmarkten mag juist verwacht worden dat door deelname van speculanten en financiële instellingen de liquiditeit op de TTF toeneemt waardoor er stabielere en meer voorspelbare energieprijzen ontstaan.

De hoeveelheid verhandeld volume op de TTF ten opzichte van de hoeveelheid geleverd volume is ook relatief laag. De verhouding tussen verhandeld en geleverd volume op een handelsplaats (de *churn rate*) wordt als een belangrijk kenmerk van liquiditeit van een markt beschouwd. In 2009 werd 82,2 mrd m³ gas verhandeld op de TTF. Uiteindelijk werd 27 mrd m³ gas geleverd. Er werd dus ongeveer 3 keer zoveel gas verhandeld op de TTF dan dat er werd geleverd (*churn rate* van 3.04). In Groot-Brittannië ligt deze verhouding rond de 15. In meer volwassen productenmarkten, zoals ruwe olie, zijn nog hogere *churn rates* gebruikelijk. Voor het vertrouwen in een markt is een hoge *churn rate* belangrijk. Een hoog verhandeld volume wijst op vertrouwen in de markt dat één of enkele extra (fysieke) leveringen door één partij de prijs niet sterk zullen beïnvloeden.

Ik wil u er wel op wijzen dat de gasmarktmaatregelen zijn gericht op het verbeteren van de werking van de gasmarkt in Nederland en dan met

name op de verhandelbaarheid van gas in Nederland. Een koper van gas kan dan zelf bepalen wat hij met zijn gas doet, verbruiken of doorverkopen. Het wetsvoorstel stelt geen regels over de TTF. Het wetsvoorstel bepaalt alleen dat invoeder en afnemer van gas zelf verantwoordelijk zijn voor hun programma en dat de zeggenschap over het transport van het gas op een virtueel punt op het net overgaat. Naar verwachting zal mede hierdoor de handel in gas toenemen. De wenselijkheid van deze maatregelen staat daarmee los van de eventuele invloed van speculanten en hedgefonds op de TTF.

Naar aanleiding van uw verzoek zal ik echter wel de NMa en de AFM vragen of zij aanleiding zien voor zo'n onderzoek. Indien er vermoedens bestaan dat de prijsvorming verstoord wordt door het handelsgedrag van één of meerdere partijen, ligt het voor de hand dat de NMa of de AFM, die zijn belast met het toezicht op de energiebeurs dit onderzoeken. Daarnaast heeft APX-ENDEX de plicht om toezicht te houden op het handelsgedrag van haar leden op de futuresmarkt. Indien zij het vermoeden heeft dat er sprake is van marktverstoring gedrag moet zij dit op grond van de Wet op het financieel toezicht melden aan de AFM. Overigens wordt maar een klein deel van het gas via de beurs verhandeld. Ik zal uw Kamer informeren als ik meer informatie beschikbaar heb.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP stelden enkele vragen over de definitie van het begrip «afnemer» in de Gaswet. Ook invoeders vallen onder de definitie van «afnemer». Zij nemen, net als verbruikers, transportdiensten af van de netbeheerder en betalen ook voor deze diensten. Het is echter niet zo, dat deze transportdiensten uitsluitend kunnen worden afgenomen door personen met een aansluiting op het gasnet. Er zijn ook (rechts)personen die gebruik maken van deze diensten en geen aansluiting op het gasnet hebben. Het beste voorbeeld hiervan zijn de shippers, die gas transporteren door het netwerk zonder zelf over een aansluiting te beschikken. Zij maken gebruik van de transportdiensten van de netbeheerder en betalen daar ook voor. Dit wetsvoorstel verandert in artikel 12b, eerste lid, onderdeel a, de term «afnemers» door de bredere term «netgebruikers». Netgebruikers omvat alle afnemers en daarnaast ook de andere partijen die gebruik maken van het net en de bijbehorende diensten van de netbeheerder.

De leden van de fractie van de SGP vroegen, mede namens de leden van de fractie van de ChristenUnie, of op grond van de Europese regels het recht op keuzevrijheid van een gasleverancier impliceert dat er recht is op een gasaansluiting. Ook vroegen deze leden of de in dit wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen op de aansluitplicht in lijn zijn met het Europese recht. Zowel in de tweede als in de derde gasrichtlijn moet een onderscheid worden gemaakt naar de vraag wie recht heeft op een aansluiting, en wie keuzevrijheid heeft van een gasleverancier. Het recht op een aansluiting wordt in Europese terminologie «universele dienstverlening» genoemd. In artikel 3, derde lid, van de derde elektriciteitsrichtlijn staat bijvoorbeeld: «De lidstaten waarborgen dat alle huishoudelijke afnemers en, indien zij dat dienstig achten, kleine ondernemingen (...) aanspraak kunnen maken op universele dienstverlening, dat wil zeggen het recht hebben op levering van elektriciteit (...). Een aansluiting is een noodzakelijke voorwaarde om het recht op levering van elektriciteit in te vullen. Immers, zonder aansluiting is geen levering mogelijk. In de derde gasrichtlijn ontbreekt een dergelijke bepaling over de universele dienstverlening. Een dergelijke bepaling zou op Europees niveau ook niet voor de hand liggen omdat in veel Europese landen geen fijnmazig gasnetwerk is, waarmee zowel groot- als kleinverbruikers worden beleverd.

Het tweede onderwerp is de vrijheid van afnemers om een leverancier te kiezen. Artikel 37 van de derde gasrichtlijn geeft aan wie de «in aanmerking komende» afnemers zijn. Sinds 1 juli 2007 zijn dit alle afnemers. Een in aanmerking komende afnemer is, volgens de definitie, opgenomen in artikel 2, punt 28, van de derde gasrichtlijn, een afnemer die vrij is om gas te kopen bij de leverancier van zijn keuze. In artikel 3, derde lid, van de derde gasrichtlijn staat dat de lidstaten er voor zorgen dat een in aanmerking komende afnemer daadwerkelijk de mogelijkheid heeft gemakkelijk op een nieuwe leverancier over te stappen. Als sluitstuk van de mogelijkheid een leverancier te kiezen, zijn er regels over de derdentoegang tot netten (zie bijvoorbeeld artikel 32 van de derde gasrichtlijn). Deze regels maken het voor leveranciers mogelijk om afnemers met wie zij een contract hebben gesloten, te beleveren. Het recht op keuzevrijheid van een gasleverancier staat dus los van de vraag of de netbeheerder een verplichting heeft in een aansluiting te voorzien. Het recht op keuzevrijheid impliceert dan ook geen recht op aansluiting. Een afnemer heeft pas keuzevrijheid, nadat hij een aansluiting heeft. De in het wetsvoorstel voorgestelde situatie dat de netbeheerder verplicht is kleinverbruikers op verzoek te voorzien van een aansluiting (zie het voorgestelde artikel 10, vijfde lid, van de Gaswet), maar dat deze aansluitplicht niet geldt als er een warmtenet aanwezig is of als de netbeheerder het net niet op economische voorwaarden kan exploiteren (zie het voorgestelde artikel 12b, eerste lid, onderdeel f, van de Gaswet), is derhalve in lijn met zowel de tweede als de derde gasrichtlijn.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie stelden vragen over eventuele afwijkingen van het kwaliteits- en capaciteitsdocument (KCD) door een netbeheerder. Een netbeheerder heeft op grond van artikel 16 van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 10 van de Gaswet onder meer als taak zijn netten uit te breiden en te onderhouden. Daarnaast moet de netbeheerder aangeven welke capaciteit hij (nodig) heeft en welke kwaliteit hij nastreeft. Daarbij moet hij aangeven welke uitbreidingen hij gaat doen om aan de verwachte capaciteitsvraag te voldoen. Het wetsvoorstel legt vast dat de netbeheerder verplicht is om naar zijn voornemens in het KCD te handelen. Deze bepaling ontbreekt in de huidige situatie.

Uitgangspunt is dat afwijkingen van het KCD tot de uitzonderingen behoren. Maar er moet wel enige ruimte zijn voor flexibiliteit. De KCD's van de netbeheerders kijken zeven jaar vooruit. Ze zijn gebaseerd op inschattingen van de ontwikkeling van de marktvraag. Aan die vraagkant kan nog wel eens iets veranderen. Bijvoorbeeld omdat een geplande nieuwe woonwijk uiteindelijk toch niet, of pas later, wordt gebouwd of omdat producenten uiteindelijk geen contracten voor transport afsluiten. In zulke gevallen moet een netbeheerder niet gehouden zijn om toch zijn capaciteit uit te breiden.

Bij congestiemanagement speelt die uitzonderingsgrond normaal gesproken niet. Congestie ontstaat alleen op plekken waar er erg grote vraag is en het ook zeker is dat die vraag gerealiseerd moet worden. Vanzelfsprekend deel ik het standpunt dat de toepassing van congestiemanagement zo beperkt mogelijk moet blijven en netbeheerders op die plekken zo snel mogelijk voor uitbreiding moeten zorgen.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven