



Brussel, 8.11.2017
COM(2017) 660 final

2017/0294 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de
interne markt voor aardgas**

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2017) 368 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

De totstandbrenging van een geïntegreerde markt voor gas is een belangrijke pijler van het Europese project om een energie-unie tot stand te brengen. De interne gasmarkt wordt als goed functionerend beschouwd wanneer gas vrij en tegen een billijke prijs kan stromen tussen de lidstaten naar waar dat gas het hardst nodig is. Een goed functionerende gasmarkt is een voorwaarde voor meer zekerheid van de gasvoorziening in de Unie. Aangezien gas hoofdzakelijk via pijpleidingen wordt getransporteerd, vormt de interconnectie van gasnetten tussen lidstaten en de niet-discriminerende toegang tot deze netwerken de basis voor de efficiënte werking van de markt. Dat is eveneens een vereiste voor gaslevering in noodsituaties, zowel tussen lidstaten onderling als van en naar naburige derde landen. De EU is in grote mate afhankelijk van de invoer van gas uit derde landen en de EU en de afnemers van gas hebben belang bij zoveel mogelijk transparantie en concurrentievermogen, ook met betrekking tot pijpleidingen uit die derde landen.

Hoewel de EU-wetgeving in het algemeen toepasselijk is in de territoriale wateren en de exclusieve economische zone van de lidstaten van de Europese Unie, wordt in Richtlijn 2009/73/EG¹ (hierna “de gasrichtlijn” genoemd) niet expliciet een juridisch kader vastgesteld voor gaspijpleidingen van en naar derde landen. Op basis van een juridische analyse is derhalve geconcludeerd dat de voorschriften voor gastransmissiepijpleidingen tussen twee of meer lidstaten, die binnen het toepassingsgebied van de definitie van “interconnector” vallen, niet van toepassing zijn op pijpleidingen die de EU binnenkomen. In de praktijk worden de kernbeginselen van het regelgevende kader van de gasrichtlijn ten aanzien van derde landen toegepast, met name via internationale overeenkomsten betreffende gaspijpleidingen die de Europese Unie binnenkomen. Er wordt vanuit gegaan dat wetgevingsmaatregelen voortaan noodzakelijk zijn om het regelgevingskader dat van toepassing is op alle gaspijpleidingen van en naar derde landen, op een expliciete en samenhangende wijze vast te stellen en te specificeren.

De voorgestelde wijzigingen zorgen ervoor dat de gasrichtlijn in zijn geheel (en ook de bijbehorende rechtshandelingen, zoals de gasverordening, de netcodes en de richtsnoeren, behoudens andersluidende bepalingen in die handelingen) van toepassing wordt op pijpleidingen van en naar derde landen, met inbegrip van bestaande en toekomstige pijpleidingen, tot aan de grens van het rechtsgebied van de EU. Het betreft onder meer de bepalingen inzake de toegang van derden, tariefregulering, ontvlechting van de eigendom en transparantie. Ze zorgen er ook voor dat voor nieuwe pijpleidingen van en naar derde landen de toepassing van een ontheffing van de bovengenoemde voorschriften kan worden aangevraagd overeenkomstig artikel 36 van de gasrichtlijn. Met betrekking tot bestaande pijpleidingen, die buiten het toepassingsgebied van artikel 36 vallen, kunnen de lidstaten afwijkingen van de toepassing van de voornaamste bepalingen van de richtlijn toestaan, op voorwaarde dat de afwijking niet schadelijk is voor de mededinging, de efficiënte werking van de markt of de voorzieningszekerheid in de Unie.

¹ Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG, PB L 211 van 14 augustus 2009, blz. 94).

Pijpleidingen van en naar derde landen zullen derhalve onderworpen zijn aan ten minste twee verschillende regelgevingskaders. Indien dit leidt tot juridisch complexe situaties, zal het passende instrument om te zorgen voor een samenhangend regelgevingskader voor de gehele pijpleiding vaak een internationale overeenkomst met het betrokken derde land of de betrokken derde landen zijn. Bij gebrek aan een dergelijk akkoord, een ontheffing voor nieuwe infrastructuur of een afwijking voor infrastructuur die reeds in gebruik is, kan de pijpleiding binnen de grenzen van het rechtsgebied van de EU alleen worden gebruikt in overeenstemming met de vereisten van Richtlijn 2009/73/EG.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het voorstel maakt de regels die momenteel van toepassing zijn op interne pijpleidingen van de EU ook van toepassing op pijpleidingen van en naar derde landen. Als zodanig is het consistent met de bestaande bepalingen op het beleidsterrein. Waar nodig zijn aanvullende toelichtingen opgenomen om rekening te houden met de specifieke eisen met betrekking tot derde landen.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel heeft tot doel uitvoering te geven aan de belangrijkste doelstellingen van de energie-unie, zoals gedefinieerd in de kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering, met name op het gebied van energiezekerheid, overwegende dat een van de voornaamste grondslagen van energiezekerheid de voltooiing van de interne energiemarkt is.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag voor de voorgestelde maatregel is artikel 194 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin de bevoegdheden van de EU op het gebied van energie zijn geconsolideerd en verduidelijkt. In artikel 194 VWEU is bepaald dat de voornaamste doelstellingen van het energiebeleid van de EU zijn: de werking van de energiemarkt te waarborgen; de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen; energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren; en de interconnectie van energienetwerken te bevorderen.

Het onderhavige voorstel bouwt ook voort op een uitgebreide reeks wetgevingshandelingen die de afgelopen twee decennia zijn goedgekeurd en geactualiseerd. Met het oog op de totstandbrenging van een interne energiemarkt heeft de EU tussen 1996 en 2009 drie opeenvolgende pakketten wetgevingsmaatregelen goedgekeurd, met als overkoepelende doelstelling om de nationale markten te integreren en de nationale gas- en elektriciteitsmarkten te liberaliseren. In dit verband moet het onderhavige voorstel garanderen dat er geen sprake is van discriminatie tussen exploitanten van gaspijpleidingen van en naar de EU en andere marktdeelnemers waarop de gasrichtlijn nu reeds volledig van toepassing is, bijvoorbeeld exploitanten van gaspijpleidingen die de verschillende lidstaten verbinden of exploitanten van transmissiesystemen binnen lidstaten.

Het huidige voorstel moet ook worden gezien als een onderdeel van een voortdurende inspanning om te zorgen voor de integratie en de doeltreffende werking van de Europese gasmarkten.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

De voorgestelde wijzigingen van de gasrichtlijn zijn noodzakelijk om tot een geïntegreerde EU-markt voor gas te komen, en dit kan niet even efficiënt op nationaal niveau worden bereikt, met versnipperde nationale regelgeving. Gebleken is dat afzonderlijke nationale benaderingen hebben geleid tot vertragingen bij de uitvoering van de regels van de interne energiemarkt en tot suboptimale en onverenigbare reguleringsmaatregelen, onnodige overlapping van interventies en vertragingen bij het corrigeren van marktefficiënties². Verder zijn pijpleidingen van en naar derde landen in de meeste gevallen van een capaciteit die van grote invloed kan zijn op de interne gasmarkt en de continuïteit van de voorziening in diverse lidstaten.

- **Evenredigheid**

De voorgestelde wijziging is uitsluitend gericht op hetgeen onmisbaar is om de nodige vooruitgang te boeken voor de interne markt, terwijl de passende bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de lidstaten, nationale regelgevende instanties en nationale actoren blijven berusten. Dit biedt onder meer de mogelijkheid afwijkingen toe te staan voor bestaande infrastructuur (d.w.z. pijpleidingen van en naar derde landen die zijn voltooid vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn) om rekening te houden met de complexe juridische structuren die reeds bestaan en waarvoor eventueel een specifieke aanpak nodig is, op voorwaarde dat de afwijking niet schadelijk is voor de mededinging, de doeltreffende werking van de markt of de energievoorzieningszekerheid in de Unie.

- **Keuze van het instrument**

Het voorstel strekt tot wijziging van de gasrichtlijn, een essentieel onderdeel van het derde energiepakket. De keuze van een wijzigingsbesluit weerspiegelt het beperkte karakter van het onderhavige voorstel.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

De inhoud van het huidige voorstel beperkt zich tot het verschaffen van duidelijkheid op een gebied waar de EU-wetgeving (of het gebrek daaraan) afwijkt van de toegepaste praktijk. Het voorstel bouwt voort op de gevestigde praktijk. Om rekening te houden met bestaande situaties die zijn ontstaan als gevolg van een gebrek aan duidelijke regels in het bestaande kader, worden de lidstaten in staat gesteld om te voorzien in afwijkingen voor bestaande operationele infrastructuur. In het licht van het bovenstaande wordt geoordeeld dat de gasrichtlijn kan worden gewijzigd zonder een afzonderlijke beoordelingsprocedure.

- **Effectbeoordeling**

Voor dit initiatief is geen gedetailleerde effectbeoordeling nodig, aangezien de voorgestelde wijzigingen de kernbeginselen van het regelgevend kader in de gasrichtlijn ten aanzien van derde landen weerspiegelen. Dit blijkt met name uit het feit dat deze beginselen ook tot uitdrukking komen in verschillende internationale overeenkomsten tussen lidstaten en derde

² Zoals in detail is uiteengezet in de evaluatie van het initiatief betreffende de opzet van de elektriciteitsmarkt (voorstellen van de Commissie COM(2016) 864 final).

landen of tussen de EU en derde landen en dat deze consequent worden toegepast op onshore pijpleidingen van en naar derde landen.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het voorstel kan leiden tot een toename van de administratieve vereisten, maar slechts in zeer beperkte mate. Aangezien de gasrichtlijn, als gevolg van de wijzigingen, binnen het rechtsgebied van de EU in zijn geheel van toepassing wordt op pijpleidingen van en naar derde landen, kan ook voor nieuwe pijpleidingen van en naar derde landen om een ontheffing voor nieuwe infrastructuur op grond van artikel 36 van de gasrichtlijn worden verzocht. Het aantal verzoeken om ontheffing zou derhalve kunnen toenemen, wat betekent dat dit van de nationale regelgevende instanties en de Commissie op administratief niveau grotere inspanningen vereist om de extra ontheffingsbesluiten te kunnen nemen. Dit zijn echter geen nieuwe lasten, aangezien het reeds een kerntaak is, zoals gedefinieerd in het derde energiepakket (artikel 36 gasrichtlijn).

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Er worden geen gevolgen voor de begroting verwacht als gevolg van de voorgestelde wijzigingen van de gasrichtlijn.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal toezicht houden op de omzetting en de naleving door de lidstaten en andere actoren van de maatregel die uiteindelijk wordt vastgesteld, en neemt handhavingsmaatregelen wanneer dat nodig is. Bestaande nationale regelgevende instanties en andere bevoegde nationale autoriteiten zullen zorgen voor de uitvoering van het voorstel op nationaal niveau.

- **Artikelsgewijze toelichting**

In het onderhavige voorstel worden de precieze werkingssfeer en toepassing van de gasrichtlijn en de gasverordening³ gespecificeerd ten aanzien van pijpleidingen van en naar derde landen tot aan de grens van het rechtsgebied van de EU. Het betreft onder meer de bepalingen inzake de toegang van derden, tariefregulering, ontvlechting van de eigendom en transparantie. Hierdoor kan voor nieuwe pijpleidingen van en naar derde landen een aanvraag worden gedaan voor de toepassing van een ontheffing overeenkomstig artikel 36 van de gasrichtlijn. In dit voorstel is voor lidstaten ook de mogelijkheid opgenomen om afwijkingen toe te staan voor bestaande invoerinfrastructuur die reeds in werking is. Met het oog op een samenhangend juridisch kader voor pijpleidingen die door meer dan één lidstaat lopen, moet worden vastgesteld welke lidstaat moet beslissen over een dergelijke afwijking.

³ Artikel 3, lid 2, verwijst naar de definitie in artikel 2 van de gasrichtlijn.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 194, lid 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁴,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁵,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De interne markt voor aardgas, die sinds 1999 overal in de Unie geleidelijk is ingevoerd, heeft tot doel een echte keuzevrijheid te bieden aan alle consumenten in de Unie, zowel particulieren als ondernemingen, nieuwe mogelijkheden voor economische groei te creëren, concurrerende tarieven te bewerkstelligen, efficiënte investeringssignalen af te geven en een betere dienstverlening tot stand te brengen, alsmede bij te dragen tot de voorzieningszekerheid en de duurzaamheid van de economie.
- (2) Richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁶ en Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁷ hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandbrenging van de interne markt voor aardgas.
- (3) Deze richtlijn heeft tot doel de resterende obstakels voor de voltooiing van de interne markt voor aardgas, die het gevolg zijn van de niet-toepassing van de marktregels van de Unie op gaspijpleidingen van en naar derde landen, op te heffen. Door de bij deze richtlijn ingevoerde wijzigingen wordt ervoor gezorgd dat de regels die gelden voor gastransmissiepijpleidingen tussen twee of meer lidstaten, binnen de Unie ook gelden voor pijpleidingen van en naar derde landen. Dit zorgt voor de samenhang van het rechtskader binnen de Unie, terwijl concurrentiedistorsies in de interne energiemarkt

⁴ PB C van , blz. .

⁵ PB C van , blz. .

⁶ Richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PB L 176 van 15.7.2003, blz. 57).

⁷ Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (PB L 211 van 14.8.2009, blz. 94).

van de Unie worden voorkomen. Dit zal marktdeelnemers ook meer transparantie en rechtszekerheid bieden over de toepasselijke wettelijke regeling, in het bijzonder investeerders in de gasinfrastructuur en netgebruikers.

- (4) Om rekening te houden met de specifieke regels van de Unie die van toepassing zijn op gaspijpleidingen van en naar derde landen, moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben om afwijkingen van sommige bepalingen van Richtlijn 2009/73/EG toe te staan voor pijpleidingen die op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn reeds voltooid zijn. De datum voor de toepassing van andere ontvlechtingmodellen dan ontvlechting van de eigendom moet worden aangepast voor gaspijpleidingen van en naar derde landen.
- (5) De toepasselijkheid van Richtlijn 2009/73/EG voor gaspijpleidingen van en naar derde landen blijft beperkt tot de territoriale grenzen van het rechtsgebied van de Unie. Wat betreft de offshorepijpleidingen, moet zij in de territoriale wateren en de exclusieve economische zones van de lidstaten van toepassing zijn.
- (6) Richtlijn 2009/73/EG moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 2009/73/EG wordt als volgt gewijzigd:

- (1) in artikel 2 wordt punt 17 vervangen door:

“17. “interconnector”: transmissieleiding die een grens tussen lidstaten of tussen lidstaten en derde landen overschrijdt of overspant, tot aan de grens van het rechtsgebied van de Unie;”

- (2) artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

a) lid 8, eerste alinea, wordt vervangen door:

“8. Een lidstaat kan besluiten lid 1 niet toe te passen:

a) als het transmissiesysteem op 3 september 2009 toebehoorde aan een verticaal geïntegreerd bedrijf;

b) als, ten aanzien van de infrastructuur van en naar derde landen tussen de grens van het rechtsgebied van de Unie en het eerste interconnectiepunt met het netwerk van de Unie, het transmissiesysteem op *[PO: datum van goedkeuring van dit voorstel]* tot een verticaal geïntegreerde onderneming behoorde.”;

b) lid 9 wordt vervangen door:

“9. De lidstaten kunnen besluiten lid 1 niet toe te passen als er regelingen van kracht zijn die een effectievere onafhankelijkheid van de transmissiesysteembeheerder waarborgen dan de bepalingen van hoofdstuk IV, en:

a) als het transmissiesysteem op 3 september 2009 toebehoorde aan een verticaal geïntegreerd bedrijf;

b) als, ten aanzien van de infrastructuur van en naar derde landen tussen de grens van het rechtsgebied van de Unie en het eerste interconnectiepunt met het netwerk van de Unie, het transmissiesysteem op *[PO: datum van goedkeuring van dit voorstel]* tot een verticaal geïntegreerde onderneming behoorde.”;

- 3) in artikel 14 wordt lid 1 vervangen door:

“1. De lidstaten kunnen besluiten artikel 9, lid 1, niet toe te passen en op voorstel van de eigenaar van het transmissiesysteem een onafhankelijke systeembeheerder aanwijzen:

a) als het transmissiesysteem op 3 september 2009 toebehoorde aan een verticaal geïntegreerd bedrijf;

b) als, ten aanzien van de infrastructuur van en naar derde landen tussen de grens van het rechtsgebied van de Unie en het eerste interconnectiepunt met het netwerk van de Unie, het transmissiesysteem op [\[PO: datum van goedkeuring van dit voorstel\]](#) tot een verticaal geïntegreerde onderneming behoorde.

Een dergelijk besluit moet door de Commissie worden goedgekeurd.

(3) aan artikel 34, lid 4, wordt de volgende zin toegevoegd:

“Wanneer ten minste één lidstaat en ten minste één derde land bevoegd zijn voor het betrokken net, plegen de betrokken lidstaten met elkaar en met de betrokken derde landen overleg, om ervoor te zorgen dat de bepalingen van deze richtlijn ten aanzien van het betrokken net consequent worden toegepast tot aan de grens van het rechtsgebied van de Unie.”

(4) artikel 36 wordt als volgt gewijzigd:

a) aan lid 3 wordt de volgende zin toegevoegd:

“Wanneer de betrokken infrastructuur onder het rechtsgebied van een lidstaat en één of meer derde landen valt, raadpleegt de nationale regulerende instantie de betrokken autoriteiten van de derde landen alvorens een besluit te nemen.”

b) aan lid 4, derde alinea, wordt de volgende zin toegevoegd:

“Wanneer de betrokken infrastructuur ook onder het rechtsgebied van één of meer derde landen valt, plegen de nationale regelgevende instanties van de lidstaten overleg met de bevoegde autoriteiten van de derde landen alvorens een besluit te nemen, om ervoor te zorgen dat de bepalingen van deze richtlijn met betrekking tot de betrokken infrastructuur consequent worden toegepast tot aan de grens van het rechtsgebied van de Unie.”;

(5) in artikel 41, lid 1, wordt de letter c) vervangen door:

“c) samenwerken in verband met grensoverschrijdende kwesties met de regulerende instantie of instanties van de betrokken lidstaten en met het Agentschap, alsmede, ten aanzien van infrastructuur van en naar derde landen, met de relevante autoriteiten van het derde land, om met betrekking tot deze infrastructuur te komen tot consistente toepassing van de bepalingen van deze richtlijn tot aan de grens van het rechtsgebied van de Unie.”;

(6) aan artikel 42 wordt het volgende lid 6 toegevoegd:

“6. Regulerende instanties plegen overleg en werken samen met de betrokken autoriteiten van derde landen wat de werking van de gaspijpleidingen van en naar derde landen betreft, om ervoor te zorgen dat de bepalingen van deze richtlijn met betrekking tot de betrokken infrastructuur consequent worden toegepast tot aan de grens van het rechtsgebied van de Unie.”

(7) aan artikel 49 wordt het volgende lid 9 toegevoegd:

“9. Met betrekking tot de gaspijpleidingen van en naar derde landen die vóór [\[PO: datum van goedkeuring van deze richtlijn\]](#) zijn voltooid, mogen de lidstaten afwijken van de artikelen 9, 10, 11 en 32 en van artikel 41, leden 6, 8 en 10, voor de gedeelten van die pijpleidingen tussen de grens van het rechtsgebied van de Unie en het eerste interconnectiepunt, op voorwaarde dat

de afwijking niet ten koste gaat van de mededinging op of de efficiënte werking van de interne markt voor aardgas in de Unie of van de energievoorzieningszekerheid in de Unie.

De afwijking is in de tijd beperkt; er kunnen voorwaarden aan worden verbonden die bijdragen tot de verwezenlijking van de hierboven vermelde eisen.

Wanneer de betrokken pijpleiding in het rechtsgebied van meer dan één lidstaat ligt, besluit de lidstaat in het rechtsgebied waarvan het eerste interconnectiepunt ligt over een afwijking voor de pijpleiding.

Binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn maken de lidstaten elk besluit over een afwijking overeenkomstig dit lid bekend.”

Artikel 2

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk [\[PO: één jaar na inwerkingtreding\]](#) aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 3

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 4

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement
De voorzitter*

*Voor de Raad
De voorzitter*