



Besluit

Bindende gedragslijn NAM - onderhandelde derdentoegang Norg en Grijskerk

Ons kenmerk : ACM/UIT/665842
Zaaknummer : ACM/25/198797
Datum : 4 februari 2026

1. Samenvatting

1. GasTerra B.V. (hierna: GasTerra) zal naar verwachting de gasopslagen Norg en Grijskerk na 1 april 2026 niet meer vullen. Deze opslagen zijn in eigendom van Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM). GasTerra is de enige partij met gecontracteerde opslagcapaciteit in deze opslagen. NAM voert weliswaar onderhandelingen met Energie Beheer Nederland (hierna: EBN) om de gasopslagen vanaf 1 april 2026 te gaan vullen, maar het is nog onzeker of hierover (tijdig voor het volgende vulseizoen) overeenstemming wordt bereikt. Hierdoor ontstaat het risico dat UGS Norg en UGS Grijskerk na deze winter niet meer worden gevuld, wat wel nodig is voor de leveringszekerheid.
2. De ACM vindt het van groot belang dat die leveringszekerheid, waarvoor toegang voor partijen die de gasopslagen kunnen gaan vullen onontbeerlijk is, niet in gevaar wordt gebracht. Daarom heeft de ACM onderzoek gedaan of NAM voor deze gasopslagen de Regeling nadere invulling technische of economische noodzaak derdentoegang gasopslaginstallaties¹ naleeft, dan wel (tijdig) zal gaan naleven. Deze regeling verduidelijkt artikel 18g van de Gaswet wat betreft de vraag wanneer het technisch of economisch noodzakelijk is onderhandelde derdentoegang tot een gasopslaginstallatie te bieden.
3. Met de inwerkingtreding van de Energiewet per 1 januari 2026 is deze regeling beleidsneutraal overgenomen in artikel 3.43 van de Energieregeling² (hierna: de Regeling). De wettelijke grondslag uit de Gaswet is vervallen en de daarin opgenomen verplichting tot het verlenen van onderhandelde toegang is per diezelfde datum gebaseerd op artikel 3.100 van de Energiewet.³
4. In dit besluit concludeert de ACM dat er een reëel risico bestaat dat de opslagcapaciteit in UGS Norg en UGS Grijskerk per 1 april 2026 onbenut zal zijn en dat deze niet tijdig tegen objectieve, transparante en niet-discriminerende voorwaarden aan marktpartijen zal worden aangeboden. Daarmee zal NAM niet tijdig aan haar verplichtingen op grond van de Regeling voldoen. De ACM legt NAM daarom deze bindende gedragslijn op, waarin zij verduidelijkt op welke wijze NAM tijdig aan haar verplichtingen op grond van artikel 3.100 van de Energiewet en de Regeling kan voldoen. Aangezien het vulseizoen begint op 1 april en het geruime tijd duurt voor de opslagen zijn gevuld, moet op of heel kort na die datum duidelijk zijn welke partij(en) dit gaat/gaan doen en moeten zij dan ook daadwerkelijk in staat zijn om dit te doen. Er is daarom geen tijd om eerst de onderhandelingen met EBN af te

¹ Regeling van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 30 september 2025, nr. WJZ/101291510, houdende regels over de nadere invulling van de technische of economische noodzakelijkheid van derdentoegang tot gasopslaginstallaties (Regeling nadere invulling technische of economische noodzaak derdentoegang gasopslaginstallaties), Staatscourant 3 oktober 2025, nr. 32914.

² Regeling van de Minister van Klimaat en Groene Groei van 9 november 2025, nr. WJZ/102130805, houdende regels ter uitvoering van de Energiewet en het Energiebesluit (Energieregeling), Staatscourant 19 november 2025, nr. 37730.

³ Wet van 11 december 2024, houdende regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet), Staatsblad 2025, nr. 12.

wachten. NAM zal dus nu al, parallel aan deze onderhandelingen, de faciliteiten voor onderhandelde derdentoegang moeten gaan inrichten.

2. Procesverloop

5. Op 17 oktober 2025 heeft de ACM per e-mail aan NAM aangekondigd dat zij voornemens is om NAM een informatieverzoek over onderhandelde derdentoegang tot UGS Norg en UGS Grijpskerk te sturen.
6. Bij brief van 24 oktober 2025 heeft de ACM NAM een informatieverzoek gestuurd. In dit verzoek werd informatie gevraagd over:
 - a. de einddatum van de contracten met de huidige opslagcapaciteitshouder van UGS Norg en UGS Grijpskerk (GasTerra) en de afspraken omtrent de benutting van de gecontracteerde opslagcapaciteit daarin;
 - b. de datum van benutting tot wanneer en in hoeverre de door GasTerra gecontracteerde opslagcapaciteit van UGS Norg en UGS Grijpskerk door haar benut blijft;
 - c. wat er vervolgens met de niet meer (volledig) benutte opslagcapaciteit zal gebeuren en of NAM voorbereidingen treft om de opslagcapaciteit aan derden te verkopen;
 - d. of NAM voorziet dat na het aflopen van de contracten met GasTerra (een) andere partij(en) de opslagcapaciteit in UGS Norg en/of UGS Grijpskerk zal(zullen) gaan contracteren (en benutten);
 - e. de voorbereidingen voor onderhandelde derdentoegang tot UGS Norg en UGS Grijpskerk door NAM.
7. Op 5 november 2025 hebben NAM en de ACM telefonisch contact gehad over de beantwoording door NAM van het informatieverzoek van de ACM.
8. Op 6 november 2025 heeft NAM het informatieverzoek beantwoord.
9. Op 19 november 2025 hebben NAM en de ACM digitaal overleg gehad over de antwoorden van het informatieverzoek en de mogelijk te nemen stappen door de ACM.
10. Op 5 december 2025 heeft de ACM de concept bindende gedragslijn gedeeld met NAM. Op 15 december 2025 heeft NAM ter kantore van de ACM haar mondelinge zienswijze op de concept bindende gedragslijn gedeeld. Op 19 december 2025 heeft NAM de ACM haar schriftelijke zienswijze op de concept bindende gedragslijn toegestuurd.

3. Beoordeling

3.1. Noodzaak bindende gedragslijn

11. Op 3 oktober 2025 heeft de Minister van Klimaat en Groene Groei (hierna: KGG) de Regeling nadere invulling technische of economische noodzaak derdentoegang gasopslaginstallaties gepubliceerd in de Staatscourant. De Regeling verduidelijkt artikel 3.100 van de Energiewet wat betreft de vraag wanneer het technisch of economisch noodzakelijk is onderhandelde derdentoegang tot een gasopslaginstallatie te bieden. De Regeling ziet op gasopslaginstallaties met een technische opslagcapaciteit van meer dan 5 TWh, waarvan het gedurende een opslagjaar minstens 50 dagen duurt om deze, indien deze volledig leeg is, volledig te vullen, en die kan worden gebruikt om gas op te slaan ten behoeve van gasvraag in de winter.⁴ De ACM stelt vast dat de gasopslagen UGS Norg en UGS Grijpskerk zulke gasopslaginstallaties zijn.⁵

⁴ Artikel 1, Begripsbepalingen, 'seizoensopslag'.

⁵ Zie ook hoofdstuk 1.1 van de toelichting op de Regeling.

12. Toegang tot zulke gasopslaginstallaties is volgens de Regeling in ieder geval technisch of economisch noodzakelijk voor een efficiënte toegang tot het systeem als bedoeld in artikel 3.100 van de Energiewet, indien het geheel of gedeeltelijk vullen van de gasopslaginstallatie noodzakelijk is voor het realiseren van Europese of nationale vuldoelen en gecontracteerde of niet benutte opslagcapaciteit van de opslaginstallatie niet tegen objectieve, transparante en niet-discriminerende voorwaarden aan marktpartijen wordt aangeboden, of redelijkerwijs voorzien is dat deze opslagcapaciteit in het volgende opslagjaar niet tegen objectieve, transparante en niet-discriminerende voorwaarden aan marktpartijen zal worden aangeboden. Zowel UGS Norg als UGS Grijskerk zullen nodig zijn om het nationale vuldoel te halen.⁶
13. De exclusieve gebruiker van UGS Norg en UGS Grijskerk, GasTerra, is voornemens om zijn activiteiten te beëindigen per 31 oktober 2026.⁷ GasTerra beëindigt de contracten voor opslagcapaciteit in UGS Norg en UGS Grijskerk met NAM per 1 april 2026 en zal ervoor zorgen dat al het werkgas voor 1 april 2026 06:00 is onttrokken aan genoemde opslagen. Daarmee is duidelijk dat GasTerra per die datum geen gebruik meer zal maken van de gasopslagen.⁸ Zolang er geen andere partij in beeld is voor het per 1 april 2026 benutten van de capaciteit, is daarmee sprake van onbenutte of niet gecontracteerde capaciteit. In dat geval dient NAM dan ook in elk geval per 1 april 2026 tegen objectieve, transparante en niet-discriminerende voorwaarden de onbenutte opslagcapaciteit in UGS Norg en UGS Grijskerk aan marktpartijen aan te bieden.
14. Uit de beantwoording van het informatieverzoek⁹ door NAM blijkt dat overleggen plaatsvinden tussen het Ministerie van KGG, Shell Nederland B.V. en ExxonMobil Holding Company Holland LLC en tussen NAM en (een onderneming gelieerd aan) EBN B.V. over de wijze waarop de opslagcapaciteit uit contracten met GasTerra aan EBN ter beschikking gesteld kan worden en onder welke operationele voorwaarden. Indien deze overleggen ertoe leiden dat EBN, op de datum dat GasTerra haar opslagcapaciteit niet meer benut, deze opslagcapaciteit zou gaan benutten, is er op dat moment geen sprake meer van onbenutte opslagcapaciteit in UGS Norg en UGS Grijskerk. Of dit daadwerkelijk zal worden gerealiseerd is echter nog onzeker, zo blijkt ook uit de beantwoording op het informatieverzoek door NAM. Voorts blijkt daaruit niet dat NAM (genoeg) voorbereidingen treft om eventuele onbenutte opslagcapaciteit per 1 april 2026 tegen objectieve, transparante en niet-discriminerende voorwaarden aan marktpartijen aan te bieden in overeenstemming met haar verplichtingen op grond van artikel 3.100 van de Energiewet. Met het tijdig vullen van de gasopslagen is een zeer zwaarwegend economisch belang gemoeid. Het vulseizoen voor de winterperiode 2026/2027 begint op 1 april 2026 en loopt tot 1 november 2026. Met het vullen van de gasopslagen is geruime tijd gemoeid, zodat de noodzaak bestaat om daarmee zo snel mogelijk na 1 april 2026 een aanvang te maken. Dat betekent dat op die datum één of meerdere partijen daadwerkelijk de gasopslagen moeten kunnen benutten. Daar nog niet duidelijk is of de besprekingen met EBN tot overeenstemming zullen leiden, is het noodzakelijk parallel daaraan een traject te starten dat het mogelijk moet maken dat derden de capaciteit kunnen verwerven. Er is geen tijd om dit volgtijdelijk te doen.
15. Gezien deze twee omstandigheden concludeert de ACM dat er een reëel risico is dat de opslagcapaciteit in UGS Norg en UGS Grijskerk per 1 april 2026 onbenut zal zijn en dat deze niet tegen objectieve, transparante en niet-discriminerende voorwaarden aan marktpartijen zal worden aangeboden. Op grond van de Regeling moet derdentoegang gegeven worden als sprake is van niet gecontracteerde of niet benutte capaciteit. Zolang er geen contract is met EBN, is de capaciteit na 1 april 2026 niet benut. Daar de opslagen tegen die tijd grotendeels of geheel leeg zullen zijn, is de capaciteit dan ook onbenut. Er is een reëel risico dat de capaciteit per 1 april niet gecontracteerd en niet benut zal zijn. Dit risico is in het licht van het zwaarwegende economisch belang niet aanvaardbaar. Om dit risico te mitigeren, is het noodzakelijk om de NAM nu al te verplichten parallel

⁶ Zie ook hoofdstuk 2.4 van de toelichting op de Regeling en 'Overzicht leveringszekerheid voor gasjaar 2026/2027', Gasunie Transport Services, p. 24.

⁷ 'Update gasleveringszekerheid Q3 2025', Brief van de Minister van Klimaat en Groene Groei aan de Tweede Kamer van 30 september 2025.

⁸ Bijlage 3 bij brief van NAM d.d. 6 november 2025.

⁹ Brief van NAM d.d. 6 november 2025.

aan de onderhandelingen met EBN een traject te starten dat er toe moet leiden dat derden per 1 april 2026 toegang kunnen krijgen tot de gasopslagen. Zoals in randnummer 13 uiteen is gezet, moet dit traject parallel aan de bespreking met EBN plaatsvinden. Dit geeft de ACM aanleiding op grond van artikel 1 van de Energiewet een bindende gedragslijn aan NAM op te leggen. De ACM legt NAM daarom deze bindende gedragslijn op, waarin zij verduidelijkt op welke wijze NAM tijdig aan haar verplichtingen op grond van artikel 3.100 van de Energiewet en de Regeling kan voldoen.

3.2. Verplichting tot onderhandelde derdentoegang

16. In dit hoofdstuk licht de ACM de (invulling van de) vereisten rondom de verplichting tot onderhandelde derdentoegang zoals neergelegd in de (Europese) regelgeving nader toe en werkt zij uit hoe NAM aan haar verplichtingen uit artikel 3.100 van de Energiewet en artikel 2 van de Regeling kan voldoen. Dit doet zij aan de hand van de vier in artikel 3.43, eerste lid, onder c, van de Regeling genoemde verplichtingen met betrekking tot het aanbieden van onbenutte capaciteit aan de markt, namelijk (1) aanbieden aan de markt tegen (2) objectieve, (3) transparante en (4) non-discriminatoire voorwaarden. Ook wordt besproken hoe NAM kan voldoen aan de eisen voor capaciteitsallocatie en procedures voor congestiebeheer.

Aanbieden aan de markt

17. De opslagsysteembeheerder biedt zijn opslagdiensten, die aan de marktbehoefte voldoen, aan alle potentiële gebruikers aan. Deze diensten sluiten aan bij het gebruik van het landelijk gastransportnet en vergemakkelijken de toegang tot het landelijke gastransportnet door samenwerking met GTS. De aangeboden diensten zijn divers: het gaat om zowel vaste als afschakelbare derdentoegangsdiens ten waarbij de prijs van afschakelbare capaciteit een afspiegeling is van de waarschijnlijkheid van afschakeling. De diensten worden zowel voor de lange als korte termijn aangeboden, alsook gebundeld en ontvlochten.¹⁰ Indien het voor NAM op korte termijn redelijkerwijs niet mogelijk is om de genoemde diversiteit in diensten aan te bieden, kan NAM een beperkter aanbod van diensten aanbieden, mits NAM per niet-aangeboden dienst afdoende motiveert waarom het redelijkerwijs niet mogelijk is om die dienst op korte termijn aan te bieden.
18. Voor het aanbieden van de capaciteit van de gasopslag dient de opslagsysteembeheerder een proces te hanteren dat aan alle (potentieel) geïnteresseerden gelijke kansen biedt om de nieuwe capaciteit te verkrijgen. Voor alle potentiële afnemers moet bekend zijn dat de capaciteit beschikbaar komt, hoe die capaciteit kan worden verkregen, tegen welke voorwaarden en hoe die capaciteit vervolgens wordt verdeeld. De voorwaarden, waaronder de tarieven, moeten redelijk zijn zodat deze geen belemmering vormen voor de toetreding tot de markt.¹¹ De ACM gaat ervan uit dat de tarieven redelijk zijn wanneer daarbij wordt aangesloten bij de historische kosten en tarieven. Dit betekent niet dat NAM de historische prijzen en tarieven een-op-een dient over te nemen bij het vaststellen van haar toegangstarieven, maar wel dat de historische kosten en tarieven het uitgangspunt zullen zijn voor de beoordeling van de redelijkheid van de relevante kosten en tarieven.
19. Het inventarisatieproces van behoefte aan opslagcapaciteit bij potentiële afnemers kan bijvoorbeeld in de vorm van een open season of een openbare veiling. Bij een open season gaat het om een niet-bindende fase waarin potentiële afnemers hun interesse kenbaar kunnen maken en vervolgens een bindende fase waarin de daadwerkelijke capaciteit wordt toegekend/verkocht. Uitkomst van de procedure kan zijn dat slechts één partij interesse heeft om capaciteit af te nemen. Het is dan ook geen verplichting dat de capaciteit aan meer dan één partij moet worden verkocht.¹²

Objectieve voorwaarden

20. De voorwaarden waaronder de capaciteit door de opslagsysteembeheerder wordt aangeboden dienen objectief te zijn. De opslagsysteembeheerder heeft bij onderhandelde derdentoegang een grote mate

¹⁰ Artikel 8 Verordening 2024/1789.

¹¹ Artikel 3.98 Energiewet.

¹² Zie over capaciteitsallocatie hierna, onder 'Capaciteitsallocatie en congestiemanagement'.

van contractuele vrijheid. Producten met lange termijn-capaciteitscontracten van bijvoorbeeld tien tot twintig jaar, kunnen noodzakelijk zijn om investeringen rendabel te maken. De ACM zal er wel op toezien dat (lange-termijn-)contracten niet tot doel of effect hebben dat de daadwerkelijke mededinging wordt beperkt. Een voorbeeld hiervan is een exclusiviteitsbepaling in het contract, die afnemers kan weerhouden of ontmoedigen om gedurende de looptijd van het contract gelijktijdig een overeenkomst met een andere opslagsysteembeheerder af te sluiten.¹³

21. Verder kunnen er contractuele grenzen met betrekking tot een vereiste minimumomvang van de opslagcapaciteit worden gesteld, mits deze berusten op technische beperkingen. Ook mogen deze geen belemmering vormen voor kleinere opslaggebruikers om toegang te verkrijgen tot opslagdiensten.¹⁴ Indien het voor NAM op korte termijn redelijkerwijs niet mogelijk is om meerdere opslaggebruikers toegang te geven tot UGS Norg of UGS Gripskerk, kan NAM ervoor kiezen slechts één opslaggebruiker toegang te geven, mits NAM afdoende motiveert waarom toegang voor meerdere gasopslaggebruikers per gasopslag redelijkerwijs niet mogelijk is.
22. Indien de opslagsysteembeheerder het noodzakelijk acht, kunnen derdentoevangsdiensten afhankelijk worden gesteld van passende garanties van netgebruikers wat hun kredietwaardigheid betreft. Zulke garanties mogen als zodanig geen oneerlijke marktbelemmering vormen en zijn niet-discriminerend, transparant en evenredig.¹⁵

Transparante voorwaarden

23. De transparantieverplichting betekent dat opslagsysteembeheerders aan (potentiële) opslaggebruikers alle informatie verstrekken die zij voor een efficiënte toegang tot de opslag nodig hebben. Hiertoe publiceren opslagsysteembeheerders gedetailleerde informatie over de diensten die zij aanbieden en de toegepaste relevante voorwaarden waartegen de diensten worden aangeboden. Daarnaast publiceren opslagsysteembeheerders relevante technische informatie die potentiële gebruikers nodig hebben om op een effectieve manier gebruik te maken van de opslag.¹⁶ Het betreft ook de tijdige publicatie van relevante informatie, zoals met name gegevens over het gebruik van de opslag en de beschikbaarheid van de diensten aangeboden door de opslagsysteembeheerders.¹⁷ Zo dienen opslagsysteembeheerders de hoeveelheid gas in de gasopslag, de in- en uitstroom en de beschikbare opslagcapaciteit, te publiceren.¹⁸ Het staat opslagsysteembeheerders vrij te bepalen hoe zij de informatie publiceren, zolang zij deze vereiste informatie op een zinvolle, kwantificeerbare, gemakkelijk toegankelijke en niet-discriminerende manier bekendmaken.¹⁹ Dit is het geval wanneer alle (potentiële) opslaggebruikers de benodigde (numerieke) informatie eenvoudig kunnen verkrijgen en ook daadwerkelijk kunnen gebruiken voor het verkrijgen van toegang tot de opslag. Dit kan bijvoorbeeld op een goed vindbare webpagina van de systeembeheerder waarbij ook voldoende zichtbaarheid aan het bericht wordt gegeven door (online) aandacht daarop te vestigen op platformen waarmee potentiële gebruikers bekend zijn.

Non-discriminatoire voorwaarden

24. De non-discriminatieverplichting betekent dat de opslagsysteembeheerder gelijke gevallen gelijk moet behandelen. Dit betekent dat wanneer de opslagsysteembeheerders dezelfde dienst aan meerdere (potentiële) afnemers aanbiedt dit onder gelijkwaardige contractuele voorwaarden gebeurt.²⁰ Non-discriminatie betekent dus niet 'voor alle partijen hetzelfde'. Partijen kunnen bij onderhandelde derdentoevang vrij onderhandelen over de voorwaarden en tarieven waartegen de dienst wordt aangeboden en afgenomen. Verschillende voorwaarden en tarieven kunnen dus gelden, zolang er objectieve omstandigheden zijn die een afwijking rechtvaardigen (geen willekeur).²¹ Deze omstandigheden kunnen gelegen zijn in bijvoorbeeld de duur van het contract of een andere verdeling

¹³ Artikel 78, eerste lid onder r, Richtlijn 2024/1788.

¹⁴ Artikel 8, zesde lid, Verordening, 2024/1789.

¹⁵ Artikel 8, vijfde lid, Verordening 2024/1789.

¹⁶ Artikel 34, eerste lid, Verordening 2024/1789.

¹⁷ Artikel 8, eerste lid onder c, Verordening 2024/1789.

¹⁸ Artikel 34, vijfde lid, Verordening 2024/1789.

¹⁹ Artikel 34, vierde lid, Verordening 2024/1789.

²⁰ Artikel 8, eerste lid onder a, Verordening 2024/1789.

²¹ Zie ook artikel 8, vierde lid, Verordening 2024/1789.

van de risico's tussen afnemers en opslagsysteembeheerders. Contracten met een kortere duur dan een standaardcontract op jaarbasis mogen echter niet leiden tot willekeurig hogere tarieven. Dit geldt ook voor contracten gesloten buiten het gasjaar.²²

25. In het kader van transparantie en non-discriminatie ligt het voor de hand dat de opslagsysteembeheerder gebruikmaakt van een standaard- of modelcontract dat aan alle (potentieel) geïnteresseerde afnemers wordt voorgelegd. Hierin kunnen ook de rechten en verantwoordelijkheden van alle afnemers worden beschreven. Dit sluit het gebruik van mogelijke (aanvullende) maatwerkafspraken niet uit, zolang het aanbod van dezelfde dienst die aan meerdere afnemers wordt aangeboden onder gelijkwaardige contractuele voorwaarden plaatsvindt.

Capaciteitsallocatie en congestiemanagement

26. Uitgangspunt is dat de opslagsysteembeheerder de beschikbare maximale capaciteit transparant, non-discriminatoire en op basis van objectieve criteria aanbiedt. De opslagsysteembeheerder stelt hiervoor een allocatiemechanisme vast en maakt dit ook publiek, zodat potentiële afnemers vooraf weten hoe zij hun behoefte kenbaar kunnen maken en hoe de capaciteitsverdeling zal plaatsvinden en dat potentiële afnemers gelijke kansen hebben bij het verkrijgen van de capaciteit. Dit vereiste van een allocatiemechanisme geldt ook als capaciteit (nog) niet schaars is.²³
27. De allocatiemechanismen die opslagsysteembeheerders gebruiken, moeten aan een aantal voorwaarden voldoen.²⁴ Zo mag in beginsel een allocatiemechanisme niet de toetreding van nieuwe partijen tot de gasmarkt belemmeren en mag het marktaandeel, inclusief nieuwkomers op de markt, niet beletten om effectief met elkaar te kunnen concurreren.
28. Allocatie van capaciteit kan op verschillende manieren, zoals via een veiling of via het principe van first-come-first-serve. Het first-come-first-serve allocatiemechanisme is transparant en niet-discriminerend als het alle (potentieel) geïnteresseerden de mogelijkheid biedt om tegen dezelfde voorwaarden capaciteit te verkrijgen totdat er geen geïnteresseerden meer zijn. Wanneer de opslagsysteembeheerder de vraag inventariseert via een open season en deze vraag overtreft de beschikbare capaciteit, dan zal het first-come-first-serve mechanisme niet volstaan. Indien de kans bestaat dat deze situatie zich zou kunnen voordoen, zal de opslagsysteembeheerder in het kader van de open season daarom vooraf kenbaar moeten maken hoe, op basis van welke objectieve criteria, hij de beschikbare capaciteit tussen de (potentiële) afnemers zal verdelen wanneer de vraag groter is dan de beschikbare capaciteit. Een ander transparant, efficiënt en niet-discriminerend allocatiemechanisme is een veiling. Dit is een mechanisme dat vooral geschikt is om capaciteit te verdelen wanneer de verwachte vraag naar capaciteit groter is dan het beschikbare aanbod.
29. Opslagsysteembeheerders moeten – met inachtneming van systeemintegriteit en exploitatie – de maximale capaciteit van de opslag ter beschikking stellen aan afnemers.²⁵ Dit betekent dat opslagsysteembeheerders zonder een objectieve rechtvaardiging geen capaciteit mogen achterhouden en alle capaciteit van de opslag moeten aanbieden aan (potentiële) afnemers. Dit betekent ook dat niet-verkochte capaciteit opnieuw moet worden aangeboden op basis van een allocatiemechanisme. Om kleinere afnemers geen onredelijke belemmering op te leggen ten aanzien van toegang, mag er alleen vanwege technische beperkingen een minimumomvang gelden van de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld.²⁶
30. Opslagsysteembeheerders dienen maatregelen te nemen om het hamsteren van opslagcapaciteit door hun afnemers te voorkomen.²⁷ Door het hamsteren van capaciteit wordt een opslag mogelijk minder efficiënt en niet maximaal gebruikt. Bovendien kan het hamsteren van opslagcapaciteit door al gevestigde partijen de toegang van nieuwe en/of kleinere marktpartijen tot de gasmarkt belemmeren of

²² Artikel 8, vierde lid, Verordening 2024/1789.

²³ Artikel 11 Verordening 2024/1789.

²⁴ Artikel 11, tweede lid, Verordening 2024/1789.

²⁵ Artikel 11, eerste lid, Verordening 2024/1789.

²⁶ Artikel 8, zesde lid, Verordening 2024/1789.

²⁷ Artikel 11, derde lid, Verordening 2024/1789.

vertragen. Opslagsysteembeheerders moeten daarom in de contracten die zij aanbieden mechanismen opnemen die dit hamsteren voorkomen. Hierbij gaat het er om dat niet-gebruikte capaciteit beschikbaar komt voor andere marktpartijen die op dat moment geen of beperkt toegang hebben tot capaciteit, maar deze wel willen gebruiken. Er is op dat moment sprake van contractuele congestie.²⁸ Dat betekent dat opslagsysteembeheerders een mechanisme moeten ontwikkelen om er voor te zorgen dat zij ongebruikte capaciteit zonder uitstel weer op de primaire markt kunnen aanbieden. Opslagsysteembeheerders zijn vrij in de vormgeving van zo'n mechanisme, zolang het mechanisme ertoe leidt dat, in geval van contractuele congestie, onbenutte opslagcapaciteit op een non-discriminatoire en transparante manier weer beschikbaar komt voor anderen en daarmee efficiënt en maximaal gebruikt wordt.

31. Mechanismen voor congestiebeheer zijn bijvoorbeeld regels voor afnemers dat zij gecontracteerde maar onbenutte capaciteit binnen een bepaalde tijd aanbieden aan derden via een secundaire markt (waarbij opslaggebruikers zelf capaciteit aanbieden of dit overlaten aan de opslagsysteembeheerders die dit namens hen doen) of via het principe van Use-It-Or-Lose-It (UIOLI). UIOLI-bepalingen zijn de voorwaarden waaronder capaciteitsbezitters capaciteit dienen vrij te geven als deze voor een bepaalde periode onbenut blijft, zodat de opslagsysteembeheerder die non-discriminatoire tegens in onderhandeling overeengekomen voorwaarden aan andere geïnteresseerde afnemers kan vergeven.

4. Zienswijze

32. NAM heeft op 15 december 2025 haar mondelinge zienswijze ten kantore van de ACM naar voren gebracht. Op 19 december 2025 heeft NAM haar schriftelijke zienswijze aan de ACM toegestuurd. De ACM heeft kennisgenomen van deze zienswijzen. Onderstaand gaat de ACM in op de (schriftelijke) zienswijze waarbij wordt aangegeven of en in hoeverre de zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het besluit.

Artikel 18g Gaswet niet van toepassing

33. Ten eerste voert NAM aan dat de grondslag van dit besluit, te weten het oude artikel 18g Gaswet (nu: artikel 3.100 Energiewet), niet van toepassing is. Dit artikel ziet op een gasopslagbedrijf en een gasopslaginstallatie zoals bedoeld in artikel 1 lid 1 sub f Gaswet (nu: artikel 1.1 Energiewet) en Richtlijn 2024/1788. NAM kwalificeert UGS Grijskerk en UGS Norg niet als gasopslaginstallaties. NAM verwijst naar de processtukken in de procedure tussen NAM en de ACM onder zaaknummer AWB 24/856 en de stellingen van NAM daarin.
34. De ACM is bekend met de stelling van NAM met betrekking tot de kwalificatie van UGS Grijskerk en UGS Norg. De ACM is van mening dat de opslagen kwalificeren als opslaginstallaties zoals bedoeld in de Energiewet. De uitzondering om niet te kwalificeren als opslaginstallatie in het geval de opslag wordt gebruikt voor gasproductie – waar NAM zich op beroept – gaat niet op. De opslagen worden namelijk niet (meer) gebruikt voor de ondersteuning van of verbetering van gasproductie. UGS Norg en UGS Grijskerk waren voor 1997 in gebruik als gasveld waaruit gas werd gewonnen. Deze voormalige gasvelden zijn inmiddels leeggepompt en worden door de NAM sinds 1997 gebruikt om gas in op te slaan. Op dit moment worden de opslagen gebruikt voor de opslag van L-gas. H-gas wordt naar de gasopslagen getransporteerd om vervolgens met stikstof te worden gemengd. Hierdoor ontstaat pseudo-Groningen gas. Dit is L-gas. Het gas dat nu uit UGS Norg en UGS Grijskerk wordt gehaald, kan dan ook niet meer worden vergeleken met de Groningen gasproductie. Ook worden de opslagen nu, anders dan in het verleden, ingezet om de schommelingen in het aanbod van aardgas op te vangen. Het gaat dus om het injecteren en onttrekken van gas in de opslagen en niet opslag ter ondersteuning van de productie van gas. Bovendien hebben de gasopslagen een tarievenkorting op de exit- en entypunten van en naar de gasopslag en worden beide gasopslagen meegenomen in de vulverplichting die de Nederlandse Staat heeft op grond van de Gasleveringszekerheidsverordening.

²⁸ Contractuele congestie ziet op een situatie waarbij het niveau van de vraag naar vaste capaciteit groter is dan de technische capaciteit (Artikel 2, tweeëntwintigste lid, Gasverordening).

Voor de uitgebreide toelichting van de ACM op het standpunt dat UGS Grijpskerk en UGS Norg kwalificeren als opslaginstallaties verwijst de ACM naar de beslissing op bezwaar met kenmerk ACM/UIT/627887²⁹ en het verweerschrift met kenmerk ACM/UIT/641747. Het verweerschrift is als bijlage toegevoegd.³⁰

35. Dit onderdeel van de zienswijze van NAM leidt niet tot aanpassing van dit besluit.

Regeling (en bindende gedragslijn) ontberen wettelijke grondslag

36. In haar zienswijze stelt NAM dat de Regeling, en daarmee ook de bindende gedragslijn, een onvoldoende wettelijke basis kent, althans een misbruik van bevoegdheid oplevert. Zij verwijst daarbij naar artikel 2 van de regeling (nu: artikel 3.43 van de Regeling) waarin een nadere invulling wordt gegeven aan artikel 18g van de Gaswet (nu: artikel 3.100 van de Energiewet). Dit artikel is op zijn beurt gebaseerd op artikel 33 van de Europese gasrichtlijn 2009/73/EG, waarvan de uitleg door de Europese Commissie is uitgewerkt in zogenoemde Interpretative Notes.
37. NAM stelt dat uit deze regelgeving en de toelichting daarop volgt dat de verplichting bedoeld in artikel 3.100 van de Energiewet ziet op het verbeteren van marktwerking in de gasmarkt en niet op het realiseren van (Europese en nationale) vuldoelen en de daaraan gekoppelde leveringszekerheid. Als gevolg daarvan zou de bindende gedragslijn volgens haar dan ook achterwege moeten blijven.
38. NAM miskent hiermee dat de door haar aangehaalde regelgeving ziet op de werking van een (interne) gasmarkt waarin sprake is van met elkaar samenhangende doelstellingen en belangen, en niet van alternatieve, elkaar uitsluitende, doelstellingen. Het door NAM vooropgestelde doel van een goed werkende gasmarkt moet dan ook worden gezien in de context van de andere doelen van die regelgeving, waaronder ook de leveringszekerheid van de afnemers van gas. Deze samenhang van doelstellingen wordt onder anderen expliciet benoemd in overweging 2 van de nieuwe Gasrichtlijn (2024/1788) en in artikel 1 van de Verordening gasleveringszekerheid (2017/1938).
39. De Regeling verduidelijkt de rol van de gasopslagen Norg en Grijpskerk bij het verlenen van toegang tot die opslagen en voor het daarmee zekerstellen van voldoende (seizoens)flexibiliteit in het kader van de leveringszekerheid. De verplichting voor gasopslagsysteembeheerders tot het verlenen van toegang tot hun capaciteit volgt direct uit de onderliggende (Europese) regelgeving die deze interne markt doelstellingen beoogt te realiseren. Van het ontbreken van een wettelijke grondslag dan wel misbruik van bevoegdheid is hier dan ook geen sprake. De ACM licht dit hierna toe.
40. Artikel 33, eerste lid, van de nieuwe Gasrichtlijn, dat op dit onderdeel lijkt op hetzelfde artikel uit de door NAM aangehaalde derde gasrichtlijn, legt een verband tussen het belang van derdentoegang tot gasopslagen en de leveringszekerheid van afnemers van gas. In haar daarop betrekking hebbende Interpretative Note expliciteert de Europese Commissie bovendien het belang van toegang voor marktpartijen tot opslagcapaciteit als een van de meest belangrijke instrumenten voor het bieden van voldoende (seizoens)flexibiliteit in het belang van de levering aan afnemers.³¹
41. Ditzelfde artikel bepaalt verder dat bij de keuze voor gereguleerde of onderhandelde toegang rekening moet worden gehouden met de risico's voor de leveringszekerheid van gas. Het verwijst daarbij naar de gemeenschappelijke en nationale risicobeoordelingen die overeenkomstig artikel 7 van de Verordening gasleveringszekerheid worden uitgevoerd. In de Nederlandse risicobeoordelingen wordt daarbij de rol van de opslagen in Norg en Grijpskerk en het grote belang daarvan voor de beschikbaarheid van voldoende (seizoens)flexibiliteit benoemd.
42. Voor de beschikbaarheid van voldoende (seizoens)flexibiliteit is niet (alleen) voldoende dat opslagcapaciteit beschikbaar is. Om daadwerkelijk (seizoens)flexibiliteit te kunnen bieden dient de beschikbare opslagcapaciteit ook in voldoende mate te worden gevuld. De verplichte vuldoelen die zijn

²⁹ Zie de openbaar gepubliceerde 'Beslissing op bezwaar tegen certificering van de NAM', te raadplegen via de website van de ACM: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/beslissing-op-bezwaar-tegen-certificering-van-de-nam>.

³⁰ Vanwege het vertrouwelijke karakter van processtukken is dit stuk niet bijgevoegd bij de openbare versie van dit besluit

³¹ Paragraaf 6.2.1 van de Interpretative Note European Commission, Third Party Access to storage facilities

opgenomen in artikel 6 bis, eerste lid, van de Verordening gasleveringszekerheid kunnen dan ook mede worden gezien als een middel om in het belang van leveringszekerheid voldoende (seizoens)flexibiliteit te realiseren. Artikel 6 ter, eerste lid, onderdeel b, van deze verordening legt vervolgens ook een duidelijk verband tussen de toegang tot opslagcapaciteit en de in deze verordening opgenomen verplichte vuldoelen.

43. Paragraaf 2.2 van de toelichting op de regeling van 30 september 2025 (zoals deze is overgenomen in artikel 3.43 van de Regeling) gaat uitvoerig in op de noodzaak van deze toegang tot de opslagen in het licht van de veranderde omstandigheden op de Nederlandse gasmarkt. Het belang van de beschikbaarheid van voldoende (seizoens)flexibiliteit voor de leveringszekerheid is de afgelopen jaren, in het licht van de geopolitieke ontwikkelingen, de gevolgen daarvan voor de gasmarkt en andere ontwikkelingen op de gasmarkt significant toegenomen. De huidige situatie is dus anders dan deze was ten tijde van de totstandkoming van de door NAM in haar zienswijze aangehaalde Gaswet en de toelichting daarop.
44. In de oude regeling heeft de minister toegelicht dat zij hierin de niet-bindende vuldoelen gebruikt om te verduidelijken wanneer toegang tot gasopslagen technisch of economisch noodzakelijk is voor een efficiënte toegang tot het systeem. De minister baseert zich daarbij op het jaarlijkse overzicht leveringszekerheid van GTS (artikel 3.66 van de Energiewet). Daaruit blijkt dat voor het voorzien in de behoefte aan (seizoens)flexibiliteit de gasopslaginstallaties van Norg en Grijpskerk een cruciale rol spelen.
45. De ACM is dan ook van oordeel dat er een voldoende wettelijke basis bestaat voor het nader uitwerken van de toegangsverplichting in de Regeling en ook voor deze bindende gedragslijn.

Bindende gedragslijn is strijdig met contractuele verplichtingen

46. NAM meent dat zij door deze bindende gedragslijn in een positie wordt gedwongen die op gespannen voet staat met contractuele verplichtingen met betrekking tot UGS Norg en UGS Grijpskerk. Voor deze beide opslagen geldt nog een contract met GasTerra, geeft NAM aan. Ook wijst NAM erop dat de minister van KGG meent dat de Staat op basis van het zogenoemde Norg Akkoord een recht op toegang tot UGS Norg heeft bedongen tot in ieder geval 30 september 2027. Tot slot wijst NAM erop dat de bindende gedragslijn NAM dwingt tot een wijze van ondernemen die afwijkt van haar huidige ondernemersactiviteiten en dat dit een inbreuk op de vrijheid van ondernemerschap van artikel 16 van Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie is.
47. De ACM merkt op dat zij op de hoogte is van de contracten voor de opslagen met GasTerra, maar dat deze ten eerste zijn opgezegd door GasTerra en ten tweede dat voor de toetsing of er wordt voldaan aan de Regeling het van belang is of de opslagen worden benut – en niet (alleen) of de opslagcapaciteit is gecontracteerd. Zoals in randnummers 14 en 15 van dit besluit onderbouwd, is er een reëel risico dat deze opslagen niet meer worden benut. Voorts wijst de ACM erop dat de Regeling een wettelijke verplichting voor de ACM als toezichthouder inhoudt om te toetsen of NAM zich houdt aan deze Regeling. Het is inherent aan het regulatoire kader van de Energiewet en de Gasverordening dat deze regelingen de contractsvrijheid en het vrije ondernemerschap kunnen inperken.
48. Dit onderdeel van de zienswijze van NAM leidt niet tot aanpassing van dit besluit.

Specifieke beperkingen van UGS Grijpskerk en UGS Norg

49. NAM brengt in haar zienswijze naar voren dat UGS Grijpskerk en UGS Norg specifieke beperkingen kennen waarmee in de concept bindende gedragslijn nog onvoldoende rekening gehouden zou zijn. NAM vat deze beperkingen als volgt samen:
- UGS Grijpskerk en UGS Norg zouden alleen binnen korte termijn door derden kunnen worden benut indien per berging slechts één partij toegang krijgt.
 - Meerdere partijen per berging vergt nauwe samenwerking tussen die partijen, wat NAM onwaarschijnlijk lijkt.

- c. Meerdere partijen per berging betekent voor NAM een wijziging in de bedrijfsorganisatie in de richting van 'commerciële opslagfaciliteit', wat gepaard zou gaan met kostbare investeringen (personeel en IT) en ten minste een jaar in beslag zou nemen.
 - d. Ook wanneer aan slechts één partij per berging toegang wordt verleend, meent NAM dat de in de concept bindende gedragslijn genoemde datum van 1 april 2026 wat betreft het verlenen van derdentoegang naar verwachting niet haalbaar is, omdat ook dit aanpassingen in de organisatie vergt (met name op IT-vlak).
50. De beperkingen van UGS Norg, UGS Grijpskerk en de organisatie van NAM leiden er volgens NAM ook toe dat het aanbieden van diverse diensten zoals genoemd in randnummer 16 van de concept bindende gedragslijn niet mogelijk is. Hierbij gaat het om het aanbieden van zowel vaste als afschakelbare derdentoegangsdiensten, producten voor zowel de lange als korte termijn en zowel gebundelde als ontvlochten diensten. NAM is van mening dat het aanbieden van deze diensten niet redelijkerwijs verplicht kan worden.
51. NAM stelt voorts dat de in randnummer 20 van de concept bindende gedragslijn besloten verplichting om een vereiste minimumcapaciteit (als gevolg van technische beperkingen) geen belemmering te laten vormen voor kleinere opslaggebruikers voor haar niet uitvoerbaar is, aangezien er volgens NAM (op korte termijn) slechts één gebruiker per opslag mogelijk is. In dit verband merkt NAM op dat artikel 3.100 van de Energiewet de mogelijkheid biedt om te weigeren gasopslag en ondersteunende diensten verrichten indien dit in redelijkheid niet geleverd kan worden.
52. De ACM is het met NAM eens dat er sprake is van een relatief korte termijn om derdentoegang tot stand te brengen. Op 1 april 2026 of heel kort na die datum moeten partijen immers in staat zijn om UGS Grijpskerk en UGS Norg daadwerkelijk te vullen. Zoals eerder toegelicht is deze korte termijn noodzakelijk om de leveringszekerheid niet in gevaar te brengen. Tegelijkertijd erkent de ACM de mogelijkheid dat (in ieder geval) deze korte termijn ertoe leidt dat sommige verplichtingen die gelden voor gasopslagen redelijkerwijs niet realiseerbaar zijn binnen de termijn waar de onderhavige bindende gedragslijn op ziet.
53. Concreet heeft de ACM daarom in randnummer 17 verduidelijkt dat, indien een grote diversiteit aan diensten op korte termijn redelijkerwijs niet realiseerbaar is, het NAM is toegestaan om een beperkte set aan diensten aan te bieden, mits zij per niet-aangeboden dienst afdoende motiveert waarom een aanbod op korte termijn redelijkerwijs niet mogelijk is.
54. Ook heeft de ACM in randnummer 21 verduidelijkt dat indien NAM redelijkerwijs niet in staat is om op korte termijn meerdere opslaggebruikers per gasopslag toegang te verlenen, het haar is toegestaan om in dat geval slechts één partij per gasopslag toegang te verlenen. In dat geval dient NAM afdoende te motiveren waarom toegang van meerdere gasopslaggebruikers per gasopslag redelijkerwijs (nog) niet mogelijk is.
55. Voor wat betreft de vermeende onhaalbaarheid van 1 april 2026 in het geval slechts één partij toegang krijgt per berging, blijft de ACM bij haar standpunt dat op 1 april 2026 of op een datum heel kort daarna duidelijk moet zijn welke partij(en) de gasopslagen gaan vullen, waarbij die partij(en) in staat moet(en) zijn om dit daadwerkelijk te doen. Omdat de Regeling waarop deze bindende gedragslijn is gebaseerd sinds 3 oktober 2025 bekend is, de ACM spoedig daarna contact heeft gezocht met NAM en de ACM vervolgens op 5 december 2025 de concept bindende gedragslijn heeft verzonden aan NAM, heeft NAM naar de mening van de ACM voldoende de tijd gehad om zich voor te bereiden op het verlenen van derdentoegang per 1 april 2026. Hierbij komt dat toegang per 1 april 2026 of een datum heel kort daarna tot de gasopslagen UGS Grijpskerk en UGS Norg van groot belang is voor de leveringszekerheid, aangezien het geruime tijd duurt voor de opslagen zijn gevuld.
56. Dit onderdeel van de zienswijze van NAM leidt tot aanpassing van dit besluit.

Tarieven

57. NAM stelt dat aansluiting van de tarieven voor toegang tot UGS Grijpskerk en UGS Norg bij de historische kostprijs en historische tarieven niet aan de orde kan zijn. Deze zijn volgens haar geen directe reflectie van markttarieven en kunnen daarmee geen richtpunt vormen voor een redelijk tarief. Een redelijk tarief zou volgens NAM juist hoger liggen, omdat verschillende kostenposten dan wel zouden zijn meegenomen die dat nu niet zijn, en omdat er dan ook sprake zou zijn van een winststopslag om de dienstverlening voldoende rendabel te maken. In dit kader noemt NAM kosten voor elektriciteit of aardbevingsproblematiek. Vanwege de financiële verwevenheid en de economische eenheid tussen NAM en GasTerra werd dit soort kosten niet meegenomen.
58. In de concept bindende gedragslijn stelt de ACM dat de tarieven redelijk zijn indien wordt aangesloten bij de historische kosten en tarieven. De ACM wil dit uitgangspunt nu als volgt verduidelijken. Aansluiten bij de historische kosten en tarieven betekent niet dat NAM de historische prijzen en tarieven een-op-een dient over te nemen bij het vaststellen van haar toegangstarieven, maar wel dat de historische kosten en tarieven het uitgangspunt zullen zijn voor de beoordeling van de redelijkheid van de relevante kosten en tarieven.
59. Dit onderdeel van de zienswijze van NAM leidt tot aanpassing van dit besluit.

5. Besluit

60. De ACM legt NAM een bindende gedragslijn op grond van artikel 1.1 van de Energiewet op. Zij legt deze bindende gedragslijn op met het oog op de naleving van de verplichtingen op grond van artikel 3.100 van de Energiewet en artikel 3.43 van de Regeling. De verplichting van NAM bestaat eruit dat NAM zodanige voorbereidingen voor onderhandelde derdentoegang tot UGS Norg en UGS Grijpskerk treft, dat derden daadwerkelijk ertoe in staat zijn toegang tot genoemde opslagen te krijgen op het moment dat de opslagcapaciteit in genoemde opslagen onbenut wordt – naar verwachting 1 april 2026 – en dat deze toegang in overeenstemming is met de vereisten omschreven in hoofdstuk 3 van dit besluit.

Autoriteit Consument en Markt,
voor deze

drs. J. de Maa
Teammanager Directie Toezicht Energie

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.