

ADVIES OVER ONTWERPBESLUIT
ONTHEFFING EX ARTIKEL 18H
GASWET VOOR UITBREIDING
LNG-TERMINAL GATE

Autoriteit Consument en Markt (ACM)

Openbare versie

Maart 2023

Inhoud

Inhoud	1
1. Inleiding	2
1.1 Achtergrond	2
1.2 Juridisch kader	3
1.3 Gevolgde procedure	4
1.4 Advies ACM	4
2. Voldoet de ontheffingsaanvraag van Gate aan de criteria van artikel 18h van de Gaswet?	5
2.1 De investering versterkt de mededinging bij de levering van gas en de leveringszekerheid	5
2.1.1 Versterking mededinging	5
2.1.2 Versterking leveringszekerheid	8
2.2 Het risico van de investering, nodig voor de aanleg van het net of de installatie, is zo groot dat de aanleg niet zal plaatsvinden als geen ontheffing wordt verleend	9
2.3 De eigendom van de installatie berust bij een ander dan de beheerder van het net of de installatie waarop de nieuwe installatie zal worden aangesloten	11
2.4 De gebruikers van het net of de installatie wordt een tarief in rekening gebracht	12
2.5 De ontheffing gaat niet ten koste van de mededinging of de efficiënte werking van de interne gasmarkt, en is niet nadelig voor de efficiënte werking van het gereguleerde systeem waaraan de infrastructuur is gekoppeld	12
3. Reikwijdte van de ontheffing	14
3.1 Ontheffingshouder	14
3.2 Aanmerkelijke uitbreiding	14
3.3 Duur van de ontheffing	14
3.4 Wetsartikelen	15
3.5 Energietransitie	16
4. Advies over en voorschriften bij ontheffing op basis van artikel 18h van de Gaswet	17

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

1. Op 30 december 2022 heeft Gate terminal B.V. (**Gate**) de Minister voor Klimaat en Energie (de **Minister**) op basis van artikel 18h van de Gaswet verzocht ontheffing te verlenen van de bepalingen inzake gereguleerde derdentoegang, namelijk artikelen 13, 14a, 15 en 19 van de Gaswet. Gate vraagt ontheffing aan voor een aanleg van een vierde tank en bijbehorende uitzendinginstallatie (de **uitbreiding van de LNG-installatie**) als onderdeel van hun bestaande LNG-installatie op de Maasvlakte te Rotterdam. De ontheffing wordt voor een periode van twintig jaar vanaf de datum van ingebruikname (naar verwachting 1 oktober 2026) aangevraagd en ziet op een uitbreiding van de capaciteit van de bestaande LNG-installatie van 4 bcm per jaar waarmee de totale capaciteit op 20 bcm uitkomt.
2. Gate heeft de aanvraag voor de uitbreiding van de LNG-installatie ingediend in het licht van de huidige bijzondere geopolitieke situatie en de maatregelen die de Europese Commissie heeft voorgesteld om de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen in de Europese Unie te verminderen (REPowerEU).¹ Het Nederlandse kabinet wilde in overeenstemming met maatregelen van de Europese Commissie aan het eind van 2022 onafhankelijk zijn van de import van Russisch gas met behoud van leveringszekerheid. Een van de belangrijkste maatregelen om dit doel te bereiken is de diversificatie van bronnen voor de import en levering van aardgas. Om die reden heeft de Minister N.V. Nederlandse Gasunie (**Gasunie**), een van de aandeelhouders van Gate, verzocht te onderzoeken hoe de importcapaciteit voor LNG in Nederland op korte termijn opgeschaald kon worden.
3. Gasunie heeft twee opties op de korte termijn als realistisch en snel uitvoerbaar beschouwd. De eerste is het project van EemsEnergy Terminal B.V. (**EET**) welke is ontheven van gereguleerde derdentoegang door de Minister bij besluit van 30 juni 2022 en de andere betreft het project voor de uitbreiding van de LNG-installatie waarop dit advies zich richt. De LNG-installatie van EET is operationeel tot september 2027. In het licht van de huidige crisis moet volgens Gate eveneens nagedacht worden over de ontwikkelingen van vraag en aanbod van aardgas op de middellange en lange termijn. De bouw van de uitbreiding van de LNG-installatie biedt een structurele langetermijnoplossing die kan voorzien in de leveringszekerheid volgens Gate.
4. De uitbreiding van de LNG-installatie bestaat uit een extra opslagtank voor LNG, lagedrukpompen, hogedrukpompen, leidingen naar en van de tank, verdampers en *boil-off*-gascompressoren. Doordat bij de aanleg van de bestaande LNG-installatie rekening is gehouden met een uitbreiding van de LNG-installatie is de LNG-installatie ondergronds klaar om een vierde tank aan te sluiten. Net als LNG uit de bestaande LNG-installatie zal LNG uit de uitbreiding van de LNG-installatie worden hervergast en vervolgens als gasvormig aardgas worden ingevoerd op het landelijk gastransportnetwerk van Gasunie Transport Services B.V. (**GTS**). De verwachting is dat de uitbreiding van de LNG-installatie op 1 oktober 2026 operationeel is.
5. Gate is van plan om de volgende dienst, die uit drie geïntegreerde onderdelen bestaat en hetzelfde is als de dienst bij de bestaande LNG-installatie, aan te bieden aan beoogde klanten: het lossen van schepen met LNG, de tijdelijke opslag van LNG om een gelijkmatige uitzending van aardgas mogelijk te maken en het op druk brengen en verdampen ('regassificatie') van LNG om het als aardgas aan het Nederlandse (hoogcalorische) gastransportnet af te leveren ('send out'). Zekerheid over het aanbieden van mogelijke andere diensten door Gate bestaat ten tijde van de aanvraag tot ontheffing nog niet.

¹Strasbourg, 8.3.2022 COM(2022) 108 final; COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy

6. Partijen hadden tot 3 maart 2023 om een bindend bod voor capaciteit in de uitbreiding van de LNG-installatie in te dienen. Gate heeft de ACM op 9 maart 2023 mondeling geïnformeerd dat zij aan de hand van de primaire allocatieregels twee partijen de primaire capaciteit heeft toegedeeld en met hen capaciteitscontracten heeft getekend.
7. De totale investering is ongeveer [Vertrouwelijk] euro. Op het moment van de aanvraag tot ontheffing ontbreekt een finale investeringsbeslissing voor deze investering. Deze zal in september 2023 moeten worden genomen om de uitbreiding van de LNG-installatie in oktober 2026 operationeel te hebben. In de aanvraag geeft Gate aan dat zij niet bereid is tot investering over te gaan als er geen ontheffing wordt verleend. De risico's die samenhangen met regulering zouden namelijk alleen maar weggenomen kunnen worden door een ontheffing.

1.2 Juridisch kader

8. Artikel 1, eerste lid, onder h van de Gaswet definieert een LNG-installatie als een installatie die gebruikt wordt voor het vloeibaar maken van gas, of voor de invoer, de verlading, of de hervergassing van vloeibaar gas, met inbegrip van ondersteunende diensten en tijdelijke opslag die nodig zijn voor het proces van hervergassing en de daaropvolgende levering aan het transportsysteem, met uitzondering van de gedeeltes van de installatie die gebruikt worden voor opslag.
9. Artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet bepaalt dat de Minister voor grote, nieuwe, interconnectoren, LNG-installaties en opslaginstallaties op verzoek voor een in de ontheffing bepaalde periode ontheffing kan verlenen van de artikelen 2c, 3b, vierde lid, de paragrafen 2.2, 2.3, 2.4 en 2.5 en de artikelen 80 en 82 van de Gaswet. Volgens het tweede lid van artikel 18h van de Gaswet geldt het eerste lid ook voor aanmerkelijke uitbreidingen van de capaciteit van bestaande netten of installaties en op wijzigingen van de bestaande netten of installaties die de ontwikkeling van nieuwe bronnen van gasvoorziening bevorderen.
10. Dit artikel regelt kortgezegd ontheffing van het systeem van gereguleerde derdentoegang voor LNG-installaties, waaronder van de tarieven en voorwaarden voor toegang tot de LNG-installatie (artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet). Artikel 18h van de Gaswet vormt een implementatie van artikel 36 van de Gasrichtlijn (Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas).
11. De Minister kan de ontheffing alleen verlenen als wordt voldaan aan de in artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet genoemde vijf voorwaarden:
 - a) de aanleg van het net of de installatie versterkt de mededinging bij de levering van gas en de leveringszekerheid,
 - b) het risico van de investering nodig voor de aanleg van het net of de installatie is zo groot dat de aanleg niet zal plaatsvinden als geen ontheffing wordt verleend,
 - c) de eigendom van het net of de installatie berust bij een ander dan de beheerder van het net of de installatie waarop het nieuwe net of de nieuwe installatie zal worden aangesloten,
 - d) de gebruikers van het net of de installatie wordt een tarief in rekening gebracht, en
 - e) de ontheffing belemmert niet de mededinging op de relevante markten waarop de investering waarschijnlijk effect zal hebben, de doelmatige werking van de interne gasmarkt of van het gastransportnet of de installatie waarop de nieuwe interconnector of de nieuwe installatie wordt aangesloten dan wel de leveringszekerheid.
12. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de **ACM**) heeft op basis van het vijfde lid van artikel 18h van de Gaswet een adviesplicht aan de Minister. Voordat de Minister beslist op een verzoek om ontheffing brengt de ACM advies uit waarvan uiterlijk tegelijk met de bekendmaking van het besluit op de aanvraag kennis wordt gegeven.

13. De Minister verbindt voorschriften aan de ontheffing met betrekking tot de niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur, onder andere over de mechanismen voor het beheer of de toewijzing van capaciteit. Dit staat in het zevende lid van artikel 18h van de Gaswet.
14. Verder kan de Minister op basis van het achtste lid van artikel 18h van de Gaswet voorschriften aan de ontheffing verbinden die betrekking hebben op het beheer en de toewijzing van capaciteit.
15. De ACM houdt toezicht op de naleving van de Gaswet op grond van artikel 1a, eerste lid, van de Gaswet. Om die reden houdt de ACM ook toezicht op de hierboven genoemde bepalingen en de naleving van de ontheffing en aan de ontheffing verbonden voorschriften en voorwaarden.

1.3 Gevolgde procedure

16. Op 3 januari 2023 heeft de ACM een kopie van de ontheffingsaanvraag van Gate en bijbehorende stukken van de Minister ontvangen.
17. De ACM heeft in reactie hierop op 16 en 17 februari 2023 aanvullende informatie bij de Minister opgevraagd. Een deel van de verzochte informatie heeft de ACM op 17, 20 en 24 februari 2023 van de Minister ontvangen. Op 17 februari 2023 heeft de Minister de ACM uit eigen beweging aanvullende informatie welke zij van Gate ontving gestuurd.
18. In het kader van haar adviesplicht heeft de ACM op 9 maart 2022 mondeling aanvullende informatie bij Gate opgevraagd welke zij deels in het gesprek en deels per e-mail op 14 maart 2023 heeft ontvangen.
19. Op 14 maart 2023 heeft de Minister de ACM verzocht advies uit te brengen over de door Gate aangevraagde ontheffing. De Minister heeft daarbij nogmaals de aanvraag om ontheffing en onderliggende stukken overgelegd aan de ACM. Ook heeft de Minister zijn concept-besluit op de aanvraag tot ontheffing met de ACM gedeeld.
20. Op 21 maart 2023 heeft Gate op verzoek van de ACM aanvullende informatie aan de ACM gestuurd. Gate heeft de ACM op 27 maart 2023 een vernieuwde versie van de *Risk Assessment* van *Frontier Economics* gezonden.

1.4 Advies ACM

21. Dit advies is als volgt opgebouwd. De ACM toetst eerst of de ontheffingsaanvraag van Gate aan de voorwaarden uit artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet voldoet. Vervolgens gaat de ACM in op de reikwijdte van de ontheffing. Tot slot volgt het advies van de ACM.

2. Voldoet de ontheffingsaanvraag van Gate aan de criteria van artikel 18h van de Gaswet?

22. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vijf ontheffingsvoorwaarden uit artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet.

2.1 De investering versterkt de mededinging bij de levering van gas en de leveringszekerheid

23. De ACM toetst in het kader van de eerste voorwaarde of de uitbreiding van de LNG-installatie de mededinging bij de levering van gas versterkt en of deze aanleg de leveringszekerheid versterkt.

2.1.1 Versterking mededinging

Toetsingskader

24. De ACM beoordeelt het effect van de uitbreiding van de LNG-installatie op de mededinging, door te kijken naar het ontstaan of bevorderen van mogelijke marktmacht bij partijen die toegang krijgen tot de LNG- installatie. Daarnaast kijkt de ACM naar de manier waarop de diensten van de uitbreiding van de LNG-installatie aan marktpartijen worden aangeboden, omdat dit kan bijdragen aan het ontstaan of bevorderen van de genoemde marktmacht. Naast de manier waarop de (primaire en secundaire) capaciteit van de uitbreiding van de LNG-installatie wordt gealloceerd, kijkt de ACM ook naar de transparantie van de informatievoorziening over de te hanteren allocatiemethoden en over de dienstverlening.

Relevante informatie

25. Gate stelt in haar aanvraag dat de aanleg van de uitbreiding van de LNG-installatie de mededinging bij de levering van gas versterkt doordat zij de importcapaciteit van LNG vergroot en nieuwe aanvoerroutes van gas faciliteert. Ter ondersteuning heeft zij een studie van *Frontier Economics*² overgelegd, waarin onder meer een mededingingsanalyse is opgenomen.
26. In dit rapport onderbouwt *Frontier Economics* dat additionele importinfrastructuur de concurrentie in het gas-aanbod vergroot. De aanleg van fysieke LNG-importinfrastructuur biedt namelijk meer toegang tot additionele gasbronnen of gasvolumes die er anders niet zouden zijn. Zelfs als deze capaciteit niet wordt benut, neemt de concurrentie volgens *Frontier Economics* toe door het potentieel van deze additionele capaciteit (potentiële concurrentie).
27. De mededingingsanalyse ziet zowel op een bredere relevante markt (Noordwest Europa, bestaande uit Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) als op de specifieke impact op de Nederlandse markt. *Frontier Economics* spreekt hierbij vanuit economische principes een voorkeur uit om uit te gaan van de bredere relevante markt. Uit de kwantitatieve analyse (op basis van de *Hirschmann-Herfindahl Index (HHI)*) blijkt dat zelfs in conservatieve aannames waarin 100% van de capaciteit aan de grootste marktdeelnemer wordt toebedeeld er geen significant effect is op de mededinging. Als de Nederlandse markt als zelfstandige markt wordt beschouwd verwacht *Frontier Economics* geen nadelig effect op de mededinging zolang de grootste marktdeelnemer niet meer dan 50% van de additionele capaciteit boekt.
28. Het *business model* van Gate heeft een *open access*-karakter. Vanaf 14 oktober 2022 konden geïnteresseerde partijen, zonder verdere verplichtingen, hun interesse kenbaar maken door het indienen van een zelf geformuleerde *Expression of Interest (Eoi)*-formulier en tekenen van een geheimhoudingsverklaring. Deze fase is afgerond. Tot 3 maart 2023 konden alle geïnteresseerde marktpartijen een bindend bod indienen.

² *Frontier Economics*, 'Impact of an extension of the Gate terminal on security of supply and competition in the gas market', 12 October 2022

29. De primaire allocatie van de capaciteit van de uitbreiding van de LNG-installatie heeft, volgens Gate, plaatsgevonden aan de hand van de door Gate vastgestelde primaire allocatieregels. Deze regels zijn, samen met de tarieven, voor de toewijzing van de capaciteit op een non-discriminatoire wijze kenbaar gemaakt aan geïnteresseerde partijen en zijn voor iedereen gelijk. Los van de allocatieregels wordt vereist dat partijen aangeven dat hun LNG van niet Russische origine is. De eerste allocatieregule is dat voorrang wordt gegeven aan de hoogste gewogen gemiddelde looptijd bij een (combinatie van) bieding(en) van 4 bcm. Hierbij kunnen marktpartijen biedingen doen voor een, twee, drie of maximaal vier bcm met een looptijd tussen tien en twintig jaar. Hierbij wordt een bod enkel toegewezen in zijn geheel en niet in delen. Enkel de bieding voor 1 bcm met de langste duur wordt in aanmerking genomen. De hoogste *mark-up price* is leidend bij meerdere biedingen van 1 bcm. De reden voor deze regels is een operationeel hanteerbare klantengroep. Vervolgens luidt de tweede allocatieregule, als verschillende biedingen dezelfde looptijd kennen, om voorrang te bieden aan marktpartijen die bereid zijn een *mark-up price* te betalen. Hiermee kunnen partijen zich onderscheiden en de combinatie tussen de hoogste geaggregeerde *mark-up price* wint. De allocatieregels proberen te bewerkstelligen, dat er een combinatie van biedingen die gecombineerd 4 bcm is, marktpartijen de mogelijkheid geeft in eerste instantie hun bod naar 2 bcm en, als dit niet werkt, naar 4 bcm aan te laten passen. Indien de vraag voor capaciteit onvoldoende is om de volledige primaire capaciteit te verkopen zal Gate een tweede ronde waarin de bestaande biedingen en nieuwe biedingen volgens deze zelfde allocatieregels worden beoordeeld, organiseren. Indien de tweede ronde ook niet voldoende is om alle capaciteit toe te wijzen of om de totale beschikbare capaciteit te verkopen, zal de primaire capaciteit beschikbaar komen op basis van het *first come, first served*-principe. In alle gevallen dat marktpartijen gelijk bieden en Gate deze niet kan toekennen zal een notaris via loting de biedingen selecteren.
30. Gate heeft de ACM mondeling geïnformeerd dat zij aan de hand van deze primaire allocatieregels aan twee partijen de primaire capaciteit heeft toegedeeld. Beide partijen zijn een overeenkomst met Gate aangegaan voor een looptijd van 20 jaar voor een capaciteit van 2 bcm. Het betreft BP Gas Marketing Limited en Petro China International London Company Limited. Gate zal de door hen aangeleverde mededingingsanalyse naar aanleiding van het toewijzen van de capaciteit aan deze partijen vernieuwen.
31. Tot slot geeft Gate aan dat zij ervoor zal zorgen dat de gecontracteerde capaciteit waarvan de klant 30 dagen van tevoren weet dat deze niet gebruikt wordt via de secundaire markt aan andere marktpartijen beschikbaar zal worden gesteld. Deze *use-it-or-lose-it (UIOLI)*-regeling heeft Gate reeds ontwikkeld voor haar bestaande LNG-terminal en zal zij ook voor deze uitbreiding hanteren. Deze *UIOLI*-regeling werkt als volgt. Een klant moet niet later dan 30 dagen voordat een *Scheduled Arrival Window* voor een *Berthing Slot* (het recht om aan te meren) laten weten dat hij deze *Berthing Slot* niet zal gebruiken. De klant moet dit prompt laten weten indien er minder dan 30 dagen zit voordat een *Scheduled Arrival Window* plaatsvindt. Indien een klant op het moment dat hij aangeeft dat hij een *Berthing Slot* niet gaat gebruiken een *Permitted Transferee* aanwijst, moet de klant zijn ongebruikte *Berthing Slot* aanbieden om te verkopen. Kort door de bocht moet die klant het mogelijk maken dat de koper van de *Berthing Slot* zijn LNG kan laten hervergassen door de uitbreiding van de LNG-installatie. Aan het aanbod van de verkopende klant mogen de rechten zijn voorbehouden ten aanzien van de *Transitional Quantity* en de *Expected Transitional Quantity*.

Conclusies

32. De ACM vindt de door *Frontier Economics* uitgevoerde analyses aannemelijk. Evenals *Frontier Economics* acht de ACM het waarschijnlijk dat de aanleg van de uitbreiding van de LNG-installatie de mededinging in ieder geval niet zal verslechteren. Mede op basis van de analyses uit het *Frontier Economics*-rapport concludeert de ACM dat de investering in de uitbreiding van de LNG-installatie de concurrentie in gaslevering kan verbeteren; de uitbreiding van de terminal van Gate biedt toegang tot additionele gasbronnen en vergroot daarmee de mogelijkheid om meer (of andere) gasvolumes op de markt te brengen. Of de concurrentie voor de levering van gas daadwerkelijk zal verbeteren zal met name afhangen van het daadwerkelijk gebruik van de uitbreiding van de LNG-installatie. De ACM sluit

niet uit dat - zoals *Frontier Economics* betoogt - alleen al de aanwezigheid van de uitbreiding van de LNG-installatie ook kan leiden tot meer concurrentie voor levering van gas, omdat hier potentiële concurrentiedruk van uit kan gaan. In hoeverre er een daadwerkelijke impact zal zijn op de mededinging hangt af van hoeveel LNG er wereldwijd beschikbaar is. Hoeveel LNG er in de toekomst beschikbaar is, hangt af van dusdanig veel onzekere factoren over de wereldeconomie en vraag en aanbod, dat de ACM dit niet kan voorspellen.

33. Indien wordt uitgegaan van de bredere Noordwest-Europese markt zou zelfs als één marktpartij alle additionele importcapaciteit in de uitbreiding van de LNG-installatie verwerft dit geen significante impact op de marktmacht van die partij hebben. Indien wordt uitgegaan van enkel de Nederlandse markt zou het wellicht een negatieve impact kunnen hebben indien een van de grootste partijen op de Nederlandse markt 100% van de capaciteit in de uitbreiding van de LNG-installatie boekt. Op basis van de bij de ACM beschikbare informatie over getekende contracten met de klanten voor de uitbreiding van de LNG-installatie concludeert de ACM dat dit niet het geval is. Het is hiermee niet aannemelijk dat één marktpartij nu dermate veel LNG-importcapaciteit verwerft dat deze speler hierdoor een marktpositie verkrijgt die de mededinging voor de levering van gas significant beperkt. Gate vernieuwt haar mededingingsanalyse nog om rekening te houden met de specifieke partijen die de capaciteit in de uitbreiding van de LNG-installatie gecontracteerd hebben. De vernieuwde mededingingsanalyse van Gate is ten tijde van dit advies nog niet beschikbaar. De ACM raadt de Minister aan deze analyse mee te wegen in de beoordeling voor het afgeven van een ontheffing.
34. De manier waarop Gate de capaciteit van de uitbreiding van de LNG-installatie aanbiedt heeft invloed op het effect dat de uitbreiding van de LNG-installatie op de concurrentie zal hebben. Op basis van de overgelegde informatie is de ACM van mening dat de primaire allocatie transparant en niet-discriminatoire is uitgevoerd. Dat een vereiste vóór het verdelen van capaciteit is dat partijen in hun bieding opnemen dat de door hen gecontracteerde LNG-volumes van niet-Russische origine zijn, doet hier naar het oordeel van de ACM niet aan af. De verplichting van niet-discriminatoire allocatie heeft namelijk betrekking op de toegang tot de infrastructuur en daarmee op de gebruikers. In de allocatieregels van Gate wordt hierop geen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt.
35. Wat betreft de toepassing van een *UIOLI*-methode maakt de ACM uit de overgelegde stukken op dat de intentie van Gate is dat er een *UIOLI*-methode zal worden gehanteerd. Gate heeft de ACM mondeling toegelicht hoe deze methode in de praktijk werkt. De ACM acht de schriftelijke door Gate aangeleverde *UIOLI*-methode niet volledig in lijn met de mondeling toegelichte praktijk en gezien het verschil met de praktijk niet voldoende transparant. Door het gebrek aan transparantie blijkt uit de schriftelijke methode tevens niet of en in hoeverre deze *UIOLI*-methode non-discriminatoire is. In de praktijk geven klanten over het algemeen binnen 30 dagen voor een gepland tijdslot voor hervergassing aan of ze gebruik maken van hun capaciteit in dit tijdslot. Indien deze deadline van 30 dagen niet gehaald wordt, moeten klanten volgens de voorgestelde *UIOLI*-regels dit prompt doorgeven. De ACM is van mening dat de mogelijkheid voor klanten om binnen 30 dagen voor het geplande tijdslot aan te geven dat ze hun capaciteit behorend bij dit tijdslot niet gaan gebruiken niet in lijn is met de gedachte achter de *UIOLI*-regels, omdat het derden te weinig tijd geeft om te bieden op dit tijdslot en daarmee de kans op *hoarden* van capaciteit vergroot.
36. De facilitering van een secundaire markt en de toepassing van een *UIOLI*-methode zijn van invloed op de bijdrage van de uitbreiding van de LNG-installatie aan de mededinging. Gelet op het belang hiervan, adviseert de ACM de Minister om hiervoor aan de ontheffing voorschriften te verbinden.
37. Concluderend, de ACM acht het aannemelijk dat de aanleg van de LNG-installatie de concurrentie kan verbeteren en in ieder geval niet zal doen verslechteren. De ACM adviseert de Minister dit deelaspect van de eerste voorwaarde positief te beoordelen en bij het ontheffingsbesluit, aanvullend op de wettelijk voorgeschreven voorschriften, de volgende voorschriften op te nemen:

- a. De ontheffinghouder past zo spoedig mogelijk de procedure voor het aanbieden van ongebruikte capaciteit op de markt (*use-it-or-lose-it*-systeem) op zodanige manier aan dat de procedure transparant en non-discriminatoire is. Hierbij zorgt de ontheffinghouder dat ongebruikte capaciteit uiterlijk 30 dagen voor de geplande start van hervergassing beschikbaar is voor de secundaire markt.
- b. De ontheffinghouder neemt de procedures voor het *use-it-or-lose-it*-systeem inclusief de secundaire markt op in de overeenkomsten met haar klanten en overlegt een afschrift van de procedure aan de Minister en aan de ACM.
- c. De ontheffinghouder overlegt minimaal elk kwartaal een afschrift van de uitkomsten van de procedure van het *use-it-or-lose-it*-systeem aan de ACM.

2.1.2 Versterking leveringszekerheid

Toetsingskader

38. De ACM beoordeelt het effect van de uitbreiding van de LNG-installatie op de leveringszekerheid door te kijken naar de bijdrage van de uitbreiding van de LNG-installatie aan de diversificatie en vergroting van het gasaanbod. Gezien de recente ontwikkelingen betreft de ACM hierbij ook de bijdrage van de uitbreiding van de LNG-installatie aan het verminderen van de afhankelijkheid van Russisch gas (waarvan levering naast politiek ongewenst ook onbetrouwbaar is gebleken).

Relevante informatie

39. Gate stelt dat de uitbreiding van haar terminal de leveringszekerheid versterkt omdat met deze uitbreiding vervangende (niet-Russische) gasstromen naar Nederland kunnen komen. Ze verwijst hiervoor naar het al eerder aangehaalde rapport van *Frontier Economics*. In dit rapport gebruikt *Frontier Economics* drie verschillende indices om de impact van deze investering op leveringszekerheid te toetsen. Gate stelt ook dat deze uitbreiding de onafhankelijkheid van Russisch gas stimuleert, door enkel biedingen in behandeling te nemen van partijen die verklaren dat hun LNG niet van Russische origine is. Tot slot betoogt Gate met verwijzing naar het *Frontier Economics*-rapport ook dat deze uitbreiding geen negatieve gevolgen voor de leveringszekerheid van andere landen heeft.
40. In haar rapport beschrijft *Frontier Economics* dat de uitbreiding van de terminal kan helpen met de wens om onafhankelijk te worden van Russische gas-import en kan helpen om de vraag naar gas te vervullen die niet kan worden vervuld door (verminderende) binnenlandse productie. *Frontier Economics* heeft dit onderbouwd met een kwantitatieve analyse. De gasinfrastructuur is volgens *Frontier Economics* met of zonder deze uitbreiding weerbaar (gemeten door de afhankelijkheid van grootste infrastructuur (N-1) of de grootste leverancier), maar met deze uitbreiding nog iets weerbaarder. Uit de *system adequacy index* blijkt dat de beschikbare aanbodcapaciteit versus de piekvraag aan het einde van dit decennium tijdelijk krap is en dat de uitbreiding van de LNG-installatie daar een positieve bijdrage aan kan leveren. Verder in de toekomst heeft Gate nog steeds een positief effect, maar is er ook zonder deze uitbreiding vermoedelijk voldoende capaciteit beschikbaar.
41. Tot slot stelt *Frontier Economics* dat er geen negatieve gevolgen zullen zijn voor de leveringszekerheid van andere EU-lidstaten. Additionele capaciteit zorgt, per definitie, voor meer reservecapaciteit in het systeem. Ze ziet geen significant risico op "kannibalisatie" (wat betekent dat er door deze uitbreiding niet minder investeringen in LNG in andere landen plaatsvindt) op de lange termijn.

Conclusies

42. De uitbreiding van de LNG-installatie zal pas in oktober 2026 gereed zijn. In de komende jaren tot oktober 2026, waarin de ACM de grootste risico's voor leveringszekerheid ziet, zal deze investering dus geen impact hebben op de leveringszekerheid. Op de middellange termijn is het aannemelijk dat de uitbreiding van de terminal van Gate een (beperkte) positieve impact heeft op de leveringszekerheid. Elke uitbreiding vergroot in principe de leveringszekerheid, en zeker in de eerste

paar jaar dat de uitbreiding van de LNG-installatie in bedrijf zal zijn, zou dit een positieve bijdrage kunnen leveren..

43. De verschillende kwantitatieve analyses die door *Frontier Economics* zijn uitgevoerd maken het aannemelijk dat deze uitbreiding van de installatie een (beperkte) positieve bijdrage aan de leveringszekerheid levert. Ook is aannemelijk gemaakt dat het geen negatieve gevolgen zal hebben voor de leveringszekerheid in andere EU-lidstaten. De ACM adviseert daarom om deze voorwaarde positief te beoordelen.

2.2 Het risico van de investering, nodig voor de aanleg van het net of de installatie, is zo groot dat de aanleg niet zal plaatsvinden als geen ontheffing wordt verleend

Toetsingskader

44. Voor het toetsen van de noodzaak van de ontheffing voor het doen van de investering kijkt de ACM naar de beweegredenen voor het aanvragen van de ontheffing en naar het effect van de ontheffing op de haalbaarheid van de investering.
45. Voor het nemen van een positief investeringsbesluit is het noodzakelijk dat de investeerder voldoende zicht heeft op het kunnen terugverdienen van de investering inclusief een redelijk rendement dat past bij het risicoprofiel. In het kader van eerdere adviezen over een ontheffingsaanvraag heeft de ACM hiervoor ook gekeken naar de onderliggende financiële analyse van het project. De overgelegde informatie en de beschikbare tijd voor het opstellen van dit advies biedt de ACM echter onvoldoende inzicht en ruimte om de haalbaarheid van dit LNG-project te toetsen op bijvoorbeeld de terugverdienperiode, de kritische *internal rate of return* of de netto contante waarde van het project. Voor de haalbaarheid van de investering heeft de ACM in dit geval vooral gekeken naar de risico's die verbonden zijn aan de investering en wat een ontheffing betekent voor het kunnen beperken van deze risico's.
46. Een ontheffing betekent dat de uitbreiding van de LNG-installatie wordt vrijgesteld van gereuleerde derdentoegang waaronder regels over de tariefstelling. Op dit moment is niet duidelijk hoe dit regime er voor de uitbreiding van de LNG-installatie in de Maasvlakte uit zou zien, omdat onder meer de berekeningsmethodiek van tarieven en voorwaarden nog niet zijn op- en vastgesteld en goedgekeurd door de ACM. Dit gebeurt pas in het jaar voorafgaand aan het jaar dat de tarieven en voorwaarden moeten gaan gelden. Dit compliceert de toets voor deze voorwaarde, omdat hiermee de situatie zonder ontheffing, dus met regulering, niet bekend is.
47. De ACM neemt daarom in ieder geval als uitgangspunt dat het ontbreken van inzicht in het reguleringsregime en de bevoegdheid van de ACM om jaarlijks de tarieven goed te keuren, kan leiden tot onzekerheid bij een investeerder ten aanzien van de inkomsten en tot onzekerheid bij de klanten ten aanzien van de voorwaarden waartegen zij toegang krijgen tot de uitbreiding van de LNG-installatie. Op basis van de verstrekte informatie maakt de ACM een inschatting of het aannemelijk is dat de investeringsbeslissing negatief zou uitvallen in het geval dat geen ontheffing wordt verleend.

Relevante informatie

48. Gate betoogt dat er specifieke risico's zijn voor deze investering die een ontheffing noodzakelijk maken. Hierbij noemt Gate dat zij moet concurreren met andere bestaande LNG-installaties waarvan de meeste ontheven zijn. Gate heeft een groot commercieel volumerisico waar zij rekening mee dient te houden. Om de onzekerheid over tarieven en voorwaarden voor zowel Gate als voor potentiële klanten te beperken stelt Gate een ontheffing nodig te hebben. Daarnaast claimt Gate ook dat er een asymmetrisch inkomstenrisico gepaard gaat met inkomstenregulering. Opwaartse risico's worden door de tariefstelling voorkomen, maar regulering biedt geen bescherming tegen neerwaartse risico's. Al met al stelt Gate dat ze zonder ontheffing geen positieve investeringsbeslissing kan nemen.

49. Gate heeft een studie van *Frontier Economics*³ overgelegd waarin deze risico's nader worden beschreven en worden toegelicht. *Frontier Economics* concludeert dat deze uitbreiding een significante investering [Vertrouwelijk] euro vereist die niet meer terug te draaien zal zijn (verzonken kosten). Dit gaat gepaard met grote risico's. *Frontier Economics* deelt de mening van Gate dat deze investering niet plaats kan vinden zonder ontheffing van regulering.
50. Dit project heeft grote volumerisico's. Gate moet concurreren met verschillende andere (voornamelijk van gereguleerde dertoegang ontheven) LNG-installaties in Noordwest-Europa, maar ook met een internationale markt. Binnen Noordwest-Europa zijn er ook verschillende andere projecten in ontwikkeling, wat de concurrentie enkel groter zal maken. Daarnaast concurreert LNG ook met biomethaan, en is er een kans dat op termijn Russisch gas weer een grotere rol in de Europese gasmarkt zal spelen. Verder is ook de totale aardgasvraag een onzekere factor. De vraagreductie is het afgelopen jaar stevig geweest en beleid zou de vraag nog verder kunnen drukken. Als de politieke doelstellingen voor vraagreductie gehaald worden zou op middellange termijn de geplande LNG-capaciteit in de Europese Unie groter kunnen zijn dan de vraag naar LNG. Al met al bevestigt *Frontier Economics* dat er sprake is van een groot risico op niet-gebruik of onderbenutting.
51. Voor een investeerder moeten dergelijke risico's zoveel mogelijk worden afgedekt. Daarvoor zijn langetermijncontracten nodig. *Frontier Economics* onderschrijft het standpunt van Gate dat een ontheffing noodzakelijk is om voldoende langetermijncontracten te sluiten. Onder een gereguleerd tariefregime is er onzekerheid over de tarieven. Daarmee hebben potentiële klanten geen prikkels om langetermijncontracten aan te gaan. Zeker gegeven de stevige concurrentie waar Gate volgens *Frontier Economics* mee te maken heeft zal dit leiden tot weinig langetermijnboekingen. Daarmee blijft het volume-risico volledig bij Gate liggen. Omdat dit zo'n groot risico is zou Gate de investering dus niet nemen.

Conclusies

52. Op basis van de beschikbare informatie vindt de ACM het aannemelijk dat de risico's voor Gate dusdanig groot zijn dat de (tijdige) aanleg van de uitbreiding van de LNG-installatie niet plaats zal vinden als er geen ontheffing wordt verleend. De volumerisico's voor een (uitbreiding van een) LNG-installatie zijn, zeker op de middellange termijn, groot. Gate heeft te maken met internationale concurrentie, onzekerheden over biomethaan, onder andere Russisch gas en over de totale gasvraag in Europa. Om deze risico's af te dekken heeft Gate langetermijncontracten met haar klanten nodig. Het is aannemelijk dat hier onvoldoende prikkels voor potentiële klanten van Gate voor zijn indien Gate geen ontheffing krijgt.
53. In de nabije omgeving van de terminal van Gate zijn meerdere LNG-installaties (Zeebrugge LNG-terminal in België, Wilhelmshaven FSRU terminal en LNG-terminal Deutsche Ostsee in Duitsland en meerdere LNG-terminals in het Verenigd Koninkrijk). Ook bestaan er plannen voor de uitbereiding van deze bestaande LNG-terminals en voor de aanleg van nieuwe LNG-installaties (waaronder plannen in Brünsbuttel en Stade in het noorden van Duitsland) in Duitsland. De meeste van de bestaande LNG-installaties zijn ontheven van regulering.⁴ Ook de nieuwe LNG-installatie in Stade en Brünsbuttel zijn ontheven van regulering. De ACM acht het aannemelijk dat deze concurrentie een disciplinerende werking op Gate heeft. Hierdoor zal Gate zich gedwongen zien marktconforme tarieven en voorwaarden te hanteren voor een goede benuttingsgraad van de uitbreiding van de terminal en daarmee het genereren van de vereiste inkomsten, gezien de onzekerheid over de tarieven.
54. Een gereguleerd toegangsregime kan klanten van de uitbreiding van de LNG-installatie zekerheden en waarborgen bieden dat tarieven en voorwaarden redelijk, transparant en niet-discriminatoire zullen zijn, maar kan geen zekerheid geven over de exacte invulling over de gehele levensduur van deze

³ *Frontier Economics*, "Risk assessment for the planned extension of the Gate terminal", 14 november 2022.

⁴ LNG-terminal Zeebrugge is operationeel sinds 1987 en is niet ontheven van regulering.

investering. Tariefregulering betreft immers altijd een korte periode, namelijk een kalenderjaar. Ook zal het eerste tariefbesluit pas – in verband met de geplande inbedrijfstelling – in 2025 worden vastgesteld. Dit is ongeveer twee jaar na de te nemen investeringsbeslissing terwijl vóór de datum van de investeringsbeslissing zekerheid over de tarieven nodig is. Verder staat een besluit van de ACM met betrekking tot de goedkeuring van de tarieven die zijn voorgesteld door de LNG-installatie open voor juridische procedures. Gezien de concurrentie tussen LNG-installaties verwacht de ACM dat de leveranciers van LNG in staat zullen zijn om voldoende zekerheid en redelijke tarieven te eisen bij Gate. De ACM heeft ook geen signalen ontvangen dat marktpartijen een niet-gereguleerde situatie vrezen.

55. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat het aannemelijk is dat het risico van de investering, nodig voor de uitbreiding van de LNG-installatie, zo groot is dat de aanleg niet zal plaatsvinden indien geen ontheffing wordt verleend. De ACM adviseert de Minister om deze ontheffingsvoorwaarde positief te beoordelen.

2.3 De eigendom van de installatie berust bij een ander dan de beheerder van het net of de installatie waarop de nieuwe installatie zal worden aangesloten

Toetsingskader

56. De scheiding van het eigendom van de uitbreiding van de LNG-installatie en de eigendom van het net waarop de uitbreiding van de LNG-installatie zal worden aangesloten is door de ACM getoetst door het toetsen van het bestaan van de entiteiten die de eigendommen in handen hebben, het toetsen of deze entiteiten voldoende van elkaar zijn gescheiden en het toetsen van de (feitelijke) zeggenschap van Gate.

Relevante informatie

57. Zoals aangegeven onder paragraaf 1.1 zal de uitbreiding van de LNG-installatie bestaan uit een vierde tank ter vergroting van de capaciteit van de huidige LNG-installatie. Gate heeft desgevraagd bevestigd dat zij eigenaar is van de huidige LNG-installatie.
58. De uitbreiding van de LNG-installatie zal worden aangesloten op het landelijk gastransportnet. Dit landelijk gastransportnet is in eigendom van GTS, de netbeheerder van het landelijk gastransport.
59. Bij de ontheffingsaanvraag heeft Gate een uittreksel van de Kamer van Koophandel van de entiteit Gate gevoegd. Hieruit blijkt dat de activiteiten van Gate (onder andere) opslag in distributiecentra en andere opslag is. Verder blijkt dat Gate terminal Management B.V. de enig aandeelhouder is van Gate. Enig bestuurder van Gate is Jarmo Stoopman. Gate heeft de ACM geïnformeerd dat hij geen positie bij GTS bekleedt.⁵ Uit het onderzoek in de Kamer van Koophandel door de ACM blijkt dat Gate terminal Management B.V. optreedt als beherend venoot van de commanditaire vennootschap Gate terminal C.V. Uit het organigram - dat onderdeel is van de ontheffingsaanvraag van Gate - en uit de ontheffingsaanvraag blijkt dat Gasunie LNG Holding B.V. en Vopak LNG Holding Netherlands B.V. stille vennoten van Gate terminal C.V. zijn. De respectievelijke aandeelhouders van voornoemde entiteiten zijn N.V. Nederlandse Gasunie en Koninklijke Vopak N.V..

Conclusies

60. De ACM ziet geen aanleiding om aan te nemen dat de rechtspersoon die het eigendom van de uitbreiding van de LNG-installatie in handen heeft niet qua rechtspersoon gescheiden zal worden van GTS. GTS is immers geen aandeelhouder of bestuurder van Gate en heeft daarmee geen zeggenschap in Gate. Dit volgt zowel uit de stukken van de Kamer van Koophandel als het organigram. De uitbreiding van de LNG-installatie is nog niet gebouwd en dus nog niet in eigendom van een rechtspersoon. Desondanks gaat de ACM ervan uit dat het eigendom van de uitbreiding van de LNG-

⁵ Zie ook <https://www.gasunietransportservices.nl/over-gts/organisatie/management>.

installatie niet in handen komt van GTS en logischerwijs in handen van Gate komt aangezien zij ook eigenaar van de huidige LNG-installatie is.

61. De ACM adviseert de Minister deze ontheffingsvoorwaarde positief te beoordelen, waarbij de volgende voorwaarden worden gesteld:
 - a. De ontheffinghouder zorgt ervoor dat de eigendom van de uitbreiding van de LNG-installatie onafhankelijk is en blijft van GTS gedurende de ontheffingsperiode.
 - b. De ontheffinghouder is qua rechtsvorm afgescheiden en handelt feitelijk onafhankelijk van GTS.

2.4 De gebruikers van het net of de installatie wordt een tarief in rekening gebracht

Toetsingskader

62. Rekening houdend met het feit dat de uitbreiding van de LNG-installatie op dit moment nog niet in bedrijf is, zal de toetsing van dit criterium gebeuren op basis van het in de onderhandelingsfase gebruikte communicatie van Gate aan de potentiële gebruikers en passages van de overeenkomst (*Throughput Agreement*) tussen Gate en de gebruikers van de uitbreiding van de LNG-installatie.

Relevante informatie

63. Gate geeft in haar ontheffingsaanvraag aan dat zij een zelfstandige entiteit met een eigen winst- en verliesrekening is. De enige activiteit van Gate is de exploitatie van de LNG-installatie en in de toekomst de uitbreiding hiervan. Volgens Gate is het daarom cruciaal dat tarieven in rekening worden gebracht bij de klanten van Gate voor de diensten die zij afnemen, overeenkomstig de bestaande contracten. Uit communicatie van Gate aan haar potentiële gebruikers blijkt dat er een tarief per bcm wordt gehanteerd. Hier bovenop komt nog een eventuele *mark-up price* en *escalation factor* (een gedeeltelijke inflatiecorrectie). Tot slot is er geen verband met inkomsten uit handelsactiviteiten of andere infrastructuuractiviteiten. De activiteiten van Gate zijn volgens het register in het Kamer van Koophandel de opslag, overslag en transport van vloeistoffen, gassen en vloeibaar gemaakte gassen.
64. Voor de allocatie van de capaciteit maakt Gate gebruik van een *open-season-procedure* waarbij in de commerciële documentatie een minimumtarief voor de capaciteit wordt gehanteerd voor potentiële gebruikers. Ook wordt een tarief (*Service Charge*) benoemd in de *Throughput Agreement*. Verder is op de website van Gate aangegeven dat tarieven zijn gebaseerd op zakelijke onderhandelingen en worden uitgewisseld gedurende het contractproces.⁶

Conclusies

65. Gezien het feit dat Gate voor de capaciteit van de huidige LNG-installatie tarieven in rekening brengt, gaat de ACM ervan uit dat dit ook het geval zal zijn voor de capaciteit van de uitbreiding van de LNG-installatie. Bovendien blijkt uit de door Gate aangeleverde documentatie dat er een tarief per bcm in rekening wordt gebracht.
66. De ACM adviseert de Minister om deze ontheffingsvoorwaarde positief te beoordelen en zal toezicht houden of er daadwerkelijk tarieven in rekening worden gebracht.

2.5 De ontheffing gaat niet ten koste van de mededinging of de efficiënte werking van de interne gasmarkt, en is niet nadelig voor de efficiënte werking van het gereguleerde systeem waaraan de infrastructuur is gekoppeld

Toetsingskader

⁶ <https://www.gateterminal.com/commercial/tarief/>

67. De ACM beoordeelt twee aspecten in het kader van de vijfde voorwaarde. Ten eerste of de ontheffing niet de mededinging of de efficiënte werking van de interne gasmarkt belemmert. Ten tweede het effect van de uitbreiding van de LNG-installatie op (de werking van) het landelijk gastransportnetwerk van GTS. Hierbij kijkt de ACM naar de aansluiting van de uitbreiding van de LNG-installatie op het landelijk gastransportnetwerk en de vraag of GTS mogelijk congestie verwacht in het landelijk gastransportnetwerk als gevolg van de realisatie van de uitbreiding van de LNG-installatie.

Relevante informatie

68. Gate stelt in haar aanvraag dat de ontheffing geen negatief effect zal hebben op de mededinging of op de doelmatige werking van de interne gasmarkt. Voor de relevante informatie over mededinging, zie paragraaf 2.1.1. Ook stelt Gate dat er geen nadelig effect zal zijn voor de efficiënte werking van het gereguleerde systeem waaraan de infrastructuur is gekoppeld. GTS heeft bij Gate aangegeven dat zij verwacht dat zij de beoogde uitbreiding van de capaciteit kan accommoderen in haar netwerk, zonder dat de doelmatige werking van het gastransportnet wordt belemmerd en dat zij onderzoekt in hoeverre hiervoor significante investeringen nodig zijn.
69. Er zouden ondoelmatige kosten voor netgebruikers van het landelijk gasnetwerk kunnen optreden als de investeringen door GTS niet of beperkt gebruikt worden. *Frontier Economics* acht dit echter niet realistisch omdat de vraag naar LNG naar verwachting zal stijgen en omdat Gate dit project enkel door zal voeren als ze langetermijncontracten kan afsluiten. Tot slot stelt *Frontier Economics* dat deze uitbreiding van de LNG-installatie energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van hernieuwbare energie niet zal belemmeren, omdat additioneel aardgas variabele hernieuwbare energie goed zou kunnen aanvullen en de uitfasering van kolen kan helpen. Op de langere termijn zou de uitbreiding van de LNG-installatie volgens *Frontier Economics* gebruikt kunnen worden om duurzame gassen, zoals waterstof, te importeren.

Conclusies

70. Voor haar oordeel over de mededinging verwijst de ACM naar paragraaf 2.1.1. GTS stelt dat ze de extra capaciteit van de uitbreiding van de LNG-installatie kan aanbieden zonder dat de stabiliteit van haar netwerk in het geding komt. De ACM kan dat volgen. Hierdoor is er geen bedreiging voor de interne gasmarkt.
71. De stelling van *Frontier Economics* dat er geen risico is op onnodige kosten voor netgebruikers van het landelijk gasnetwerk deelt de ACM niet op voorhand. Ook als gebruikers van de uitbreiding van de LNG-installatie een capaciteitscontract met Gate voor een looptijd van 20 jaar sluiten, hoeven ze geen langetermijncontracten te sluiten met GTS. Partijen zijn niet verplicht om voor 20 jaar contracten met GTS te sluiten. Partijen kunnen elk jaar, of zelfs op kortere termijn, opnieuw beslissen of ze entry-capaciteit bij GTS willen boeken. Als een partij verwacht geen gebruik te maken van haar capaciteit in de uitbreiding van de LNG-installatie zal ze naar verwachting ook geen contract afsluiten met GTS. Het is immers economisch niet logisch om voor ongebruikte capaciteit te betalen. Daarnaast kan er ook sprake zijn van een zekere 'kannibalisatie' van andere entry-punten in Nederland. Als er meer LNG in de terminal van Gate binnenkomt zou dat bijvoorbeeld voor minder gasstromen van België naar Nederland via pijpleidingen kunnen zorgen, en daarmee voor overtollige capaciteit op dat interconnectiepunt. Al met al ziet de ACM wel een risico op een negatieve impact op de nettarieven. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid niet terugkomen in de toets op het investeringsplan van GTS. Daar toetst de ACM enkel of GTS in redelijkheid tot haar plan heeft kunnen komen. GTS zal daar verwijzen naar haar aansluitplicht waarbij ze de verwachte benuttingsgraad van de aansluiting niet mee mag nemen.
72. De ACM heeft nog geen raming van de benodigde investeringen voor GTS ontvangen, maar GTS heeft wel aangegeven dat die voor het faciliteren van deze uitbreiding van de LNG-installatie naar verwachting relatief beperkt zullen zijn (naar verwachting enkele tientallen miljoenen euro's). Hiermee is ook het risico op onnodig hoge tarieven voor overige gebruikers van het landelijk gasnetwerk klein. De ACM wijst er wel op dat er naar alle waarschijnlijkheid grotere investeringen voor GTS noodzakelijk

zijn als er meer LNG-capaciteit in hetzelfde gebied gerealiseerd wordt. Er lopen momenteel namelijk verschillende andere potentiële projecten voor LNG-terminals. Dit kan ook tot grotere risico's van onnodige kosten leiden.

73. Gegeven het feit dat GTS deze uitbreiding kan accommoderen in haar netwerk adviseert de ACM de Minister deze ontheffingsvoorwaarde positief te beoordelen.

3. Reikwijdte van de ontheffing

3.1 Ontheffingshouder

74. De verplichtingen waarvoor de ontheffing wordt aangevraagd richten zich tot een LNG-bedrijf. Uit de aanvraag blijkt dat Gate de ontheffing heeft aangevraagd en dat zij aangemerkt kan worden als een LNG-bedrijf als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Gaswet. Gate is namelijk voornemens de uitbreiding van de LNG-installatie te beheren.

3.2 Aanmerkelijke uitbreiding

75. Een ontheffing op grond van artikel 18h van de Gaswet kan ook worden verleend aan aanmerkelijke uitbreidingen van de capaciteit van bestaande installaties. De capaciteit van de huidige LNG-installatie bedraagt 16 bcm per jaar. De capaciteit van de uitbreiding van de LNG-installatie is 4 bcm per jaar. De LNG-installatie zal dus met 25% worden uitgebreid. Voor Nederland gaat het om een uitbreiding van 16,66%. Samen met de huidige capaciteit van EET is de Nederlandse jaarlijkse capaciteit van LNG-installaties 24 bcm. De verwachte kosten voor de uitbreiding zijn [Vertrouwelijk] euro. De kosten en volume van capaciteit⁷ in aanmerking nemende meent de ACM dat de uitbreiding aanmerkelijk is.

3.3 Duur van de ontheffing

76. Een ontheffing op grond van artikel 18h van de Gaswet wordt slechts voor een bepaalde periode verleend. Gate verzoekt om een ontheffing voor 20 jaar na inbedrijfsstelling van de uitbreiding van de LNG-installatie. De verwachting is dat de inbedrijfsstelling 1 oktober 2026 zou zijn. Deze duur is volgens Gate nodig om de risico's van de investering te kunnen mitigeren en op korte termijn duidelijkheid te verschaffen aan haar klanten. De reden voor deze termijn is de door Gate bepaalde duur van de capaciteitsboekingscontracten die samenhangt met de *internal rate of return*. Gate verwijst hiervoor naar de *Risk Assessment* van *Frontier Economics* en de *Cash flow analysis*. Ook is de *businesscase* (en de hieruit volgende tarieven) gebaseerd op een looptijd van 20 jaar. De contracten die Gate gesloten heeft met de klanten voor de uitbreiding van de LNG-installatie hebben een looptijd van 20 jaar. Daarnaast wijst Gate op haar visie om toekomstige alternatieve groene energiedragers te faciliteren bij interesse uit de markt en de daaraan verbonden noodzakelijke investeringen en flexibiliteit die via een ontheffing wordt verschaft. De plannen hiervoor zijn nog niet concreet. Tot slot speelt het Noord-Europese *level playing field* mee voor Gate aangezien volgens haar andere recente LNG-terminals een ontheffing voor (ten minste) 20 jaar hebben ontvangen. Daarom is het voor Gate van belang dat de ontheffingsduur van de uitbreiding van de LNG-installatie in lijn ligt met diens concurrenten.
77. In Nederland is tussen 2005 en 2008 een aantal ontheffingen verleend op grond van artikel 18h van de Gaswet, namelijk aan BBL Company V.O.F. en Gate. Hierbij stonden de duur van de initiële contracten, de terugverdientijd, de reductie van het investeringsrisico en/of het mitigeren van het reguleringsrisico centraal. Deze ontheffingen zijn verleend voor de duur van 20 jaar of langer.

⁷ Zie ook : COMMISSION STAFF WORKING PAPER Commission staff working document on Article 22 of Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity – New Infrastructure Exemptions , p. 8.

78. Ook de ontheffingen aan National Grid Grain LNG Ltd⁸, South Hook LNG terminal Compant Ltd⁹, Dragon LNG Ltd¹⁰, Hanseatic Energy Hub GmbH¹¹, Deutsche ReGas GmbH & Co. KGaA¹² en German LNG Terminal GmbH¹³ zijn verleend voor de duur van 20 jaar of langer. In de Duitse ontheffingen wordt voor de duur van de ontheffing rekening gehouden met de afschrijvingsperiode van LNG-terminals, namelijk 25 jaar volgens de Europese Commissie, en een minimum looptijd van 20 jaar. De gebruikelijke reikwijdte van ontheffingen, namelijk 20 tot 25 jaar, wordt hierin als factor benoemd. Ook wordt de relatie tussen de duur van de capaciteitscontracten en de duur van de ontheffing benadrukt. Dit laatste aspect wordt in de Britse ontheffingen eveneens benadrukt, evenals de terugverdienperiode van de LNG-terminal.
79. De LNG-installatie van Gate is reeds ontheven. Deze ontheffing loopt voor 20 jaar na ingebruikname. De ingebruikname was in september 2011. Dit betekent dat de ontheffing voor de initiële capaciteit afloopt in september 2031. De looptijd van de ontheffing voor de uitbreiding van de LNG-installatie hoeft (wettelijk) niet gelijk te zijn aan de ontheffing van de LNG-installatie. Daarmee zal de ontheffing die ziet op de initiële capaciteitscontracten eerder aflopen dan de aangevraagde ontheffing voor de capaciteitscontracten voor de uitbreiding van de LNG-installatie indien deze ontheffing wordt verleend voor een looptijd van meer dan vijf jaar. Voor de initiële capaciteit van de LNG-installatie zal in september 2031 het dan geldende reguleringskader gelden. Hiermee zal Gate rekening dienen te houden.
80. Gelet op de looptijd van de initiële contracten, de terugverdienperiode en het *level playing field* heeft de ACM geen bezwaar tegen de duur van de mogelijke ontheffing vaststellen op 20 jaar met als startdatum de inbedrijfstelling van Gate.

3.4 Wetsartikelen

81. Gate geeft aan dat zij verzoekt om een ontheffing van de bepalingen inzake gereguleerde derdentoegang, namelijk de artikelen 13, 14a, 15 en 19 van de Gaswet, voor de uitbreiding van de capaciteit van de LNG-installatie voor een periode van 1 oktober 2026 tot en met 30 september 2046. De reden voor het vragen van ontheffing van deze artikelen is dat zij zekerheid nodig heeft over het investeringsbesluit voordat de uitbreiding van de LNG-terminal kan worden gerealiseerd. Alleen een ontheffing kan voor voldoende zekerheid zorgen voor het nemen van dat besluit volgens Gate. Bij gereguleerde derdentoegang is er pas na het investeringsbesluit duidelijkheid over de toepasselijke tarieven en voorwaarden. Deze duidelijkheid is nodig voor klanten om een contract met Gate te sluiten. Zonder contracten met klanten zal Gate het financieel risico te groot vinden om een positief investeringsbesluit te nemen.
82. Voorts speelt voor Gate mee dat vanwege technische en operationele redenen het van belang is dat de uitbreiding van de LNG-terminal gelijklopende toegangsregels heeft voor de reeds ontheven capaciteit van de LNG-terminal. In dit kader verwijst de ACM naar randnummer 79. Tot slot wijst Gate op de flexibiliteit die een ontheffing geeft om in te spelen op vraagontwikkeling dat bijdraagt aan de leveringszekerheid en diversificatie van gasstromen in Nederland en Europa.

⁸ Application by Grain LNG Ltd under section 19C of the Gas Act 1986 for an exemption from section 19D of the Gas Act 1986 - Ofgem final views en ook: 102/07 National Grid Grain LNG Ltd application for exemption from Section 19D of the Gas Act 1986: Ofgem Decision

⁹ Ofgem's final views on the application by South Hook LNG Terminal Company Ltd (SHTCL) (owned by Qatar Petroleum and ExxonMobil) under section 19C of the Gas Act 1986 for an exemption from section 19D of the Gas Act 1986 en ook: Amended Decision: South Hook LNG Terminal Company Ltd's application for exemption from regulated third party access for additional capacity

¹⁰ Application by Dragon LNG Limited under section 19C of the Gas Act 1986 for an exemption from section 19D of the Gas Act 1986 - Ofgem final views

¹¹ Beschluss (BK7-20-107 final) vom 19 September 2022

¹² BK7-22-086-final_Beschluss vom 12.01.2023

¹³ Beschluss vom 21.06.2021 (BK7-18-063-final)

83. Volgens de Gaswet kan de te verlenen ontheffing betrekking hebben op de paragrafen 2.2, 2.3, 2.4 en 2.5 en de artikelen 80 en 82 van de Gaswet. De ACM is echter van mening dat alleen in die gevallen waarvan aangetoond is dat het noodzakelijk voor de realisatie van de investering is dat een ontheffing plaatsvindt van de bepalingen in deze paragrafen en artikelen moeten worden ontheven (uitgangspunt van proportionaliteit).
84. Uit de aanvraag van Gate is niet gebleken dat er een noodzaak bestaat voor het verlenen van een ontheffing van de artikelen met betrekking tot geschilbeslechting. De ACM is van mening dat artikel 19 van de Gaswet over geschillenbeslechting niet in aanmerking komt voor ontheffing aangezien Gate niet van alle bepalingen in de Gaswet waarvoor de ACM bevoegd is geschillen te beslechten kan worden ontheven. De Gaswet is dus nog deels van toepassing op Gate. De ACM adviseert de Minister om alleen een ontheffing te verlenen voor de artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet.

3.5 Energietransitie

85. Op de ACM Agenda 2023 staat het onderwerp 'Energietransitie: het versnellen van de omschakeling naar duurzame energie voor iedereen.'¹⁴ In dat kader merkt de ACM tot slot het volgende op. De ACM ziet een spanningsveld tussen publieke belangen bij de voorgenomen uitbreiding van de LNG-installatie, namelijk enerzijds het bevorderen van leveringszekerheid en anderzijds het versnellen van de energietransitie. Hierin zal een balans moeten worden gevonden. De ACM signaleert namelijk enkele risico's voor energiebesparing en de ontwikkeling van hernieuwbare energie. Een daling van de energieprijzen kan weliswaar wellicht om verschillende redenen wenselijk zijn, maar zal de energiebesparing in zichzelf niet bevorderen. Verder deelt de ACM het beeld van *Frontier Economics* dat additionele invoer van LNG de transitie van kolen naar gas zou kunnen stimuleren, maar de transitie richting hernieuwbare energie zal hiermee niet gestimuleerd worden. De aanwezigheid van veel langetermijngascontracten zou hier zelfs een belemmerend effect kunnen hebben. Gate suggereert dat de (uitbreiding van de) LNG-installatie geschikt kan zijn voor eLNG¹⁵ of andere duurzame gassen in de toekomst, maar deze gassen zijn nog niet commercieel beschikbaar en het is nog onzeker of en zo ja wanneer ze dat zullen worden. Of de (uitbreiding van de) LNG-installatie inderdaad ooit geschikt gemaakt zal worden voor de import van waterstof is ook nog hoogst onzeker. Deze factoren zijn weliswaar niet een van de gronden op basis waarvan de ACM formeel haar advies uitbrengt, maar de ACM dringt er wel op aan om deze overwegingen mee te nemen.

¹⁴ <https://www.acm.nl/nl/organisatie/missie-en-strategie/onze-agenda/acm-agenda-2023>

¹⁵ eLNG is LNG die verkregen wordt door (groene) waterstof te combineren met CO₂ en het hieruit voortkomende methaan vloeibaar te maken. Dit is een potentiële duurzame vorm van LNG. De productie van eLNG vindt nog niet op commerciële schaal plaats en het is niet zeker of dat zal gebeuren. Andere duurzame gassen zijn ook denkbaar, maar zijn eveneens nog niet commercieel beschikbaar en omgeven met onzekerheden.

4. Advies over en voorschriften bij ontheffing op basis van artikel 18h van de Gaswet

86. De ACM adviseert de Minister ontheffing te verlenen aan Gate voor de uitbreiding van de LNG-terminal van de artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet.
87. De ACM adviseert de Minister om aan de ontheffing in elk geval de volgende voorschriften te verbinden conform artikel 18h, zevende lid, van de Gaswet:
 - a. De ontheffinghouder zorgt ervoor dat ongebruikte capaciteit op de markt moet worden aangeboden en dat gebruikers van de uitbreiding van de LNG-installatie het recht krijgen door hen ingekochte capaciteit te verhandelen op de secundaire markt.
88. Op basis van de hierboven beschreven analyse van de voorwaarden, adviseert de ACM de Minister om aan de ontheffing aanvullend de volgende voorschriften te verbinden:
 - a. De ontheffinghouder past zo spoedig mogelijk de procedure voor het aanbieden van ongebruikte capaciteit op de markt (*use-it-or-lose-it*-systeem) op zodanige manier aan dat de procedure transparant en non-discriminatoir is. Hierbij zorgt de ontheffinghouder dat ongebruikte capaciteit uiterlijk 30 dagen voor de geplande start van hervergassing beschikbaar is voor de secundaire markt.
 - b. De ontheffinghouder neemt de procedures voor het *use-it-or-lose-it*-systeem inclusief de secundaire markt op in de overeenkomsten met haar klanten en overlegt een afschrift van de procedure aan de Minister en aan de ACM.
 - c. De ontheffinghouder overlegt minimaal elk kwartaal een afschrift van de uitkomsten van de procedure van het *use-it-or-lose-it*-systeem aan de ACM.
 - d. De ontheffinghouder zorgt ervoor dat de eigendom van de uitbreiding van de LNG-installatie onafhankelijk is en blijft van GTS gedurende de ontheffingsperiode.
 - e. De ontheffinghouder is qua rechtsvorm afgescheiden en handelt feitelijk onafhankelijk van GTS.
 - f. De ontheffinghouder meldt wezenlijke wijzigingen ten opzichte van de ontheffingsaanvraag en het ontheffingsbesluit onverwijld bij de Minister en aan de ACM.

Datum:

Autoriteit Consument en Markt, namens deze:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid