

**Ontwerpaanvraag Gastransport Services (GtS) voor een
ontheffing voor de Balgzand Bacton Leiding (BBL)**

**Advies DTe
(openbare versie)**

25 november 2003

Inhoudopgave

1	INLEIDING.....	3
1.1	ACHTERGROND	3
1.2	AANVRAAG VOOR ONTHEFFING	3
1.3	CRITERIA VOOR ONTHEFFING	4
2	GEVOLGDE PROCEDURE	4
2.1	ADVIES DTE	4
2.2	GEZAMELIJKE CONSULTATIE OFGEM EN DTE	5
3	BEOORDELING CRITERIA.....	5
3.1	DE INVESTERING VERSTERKT DE MEDEDINGING BIJ DE LEVERINGSZEKERHEID VAN GAS EN VERSTERKT DE LEVERINGS- EN VOORZIENINGZEKERHEID	5
3.1.1	<i>Reacties respondenten</i>	5
3.1.2	<i>Beoordeling</i>	6
3.2	HET INVESTERINGSRISICO IS ZO GROOT DAT DE INVESTERING NIET WORDT GEDAAN ALS ER GEEN ONTHEFFING WORDT VERLEEND.....	9
3.2.1	<i>Reacties respondenten</i>	9
3.2.2	<i>Beoordeling</i>	9
3.3	DE INFRASTRUCTUUR IS EIGENDOM VAN EEN NATUURLIJK OF RECHTSPERSOON DIE OP ZIJN MINST QUA RECHTSVORM GESCHEIDEN IS VAN DE SYSTEEMBEHEERDERS IN WIER SYSTEMEN DIE INFRASTRUCTUUR WORDT GEBOUWD.	13
3.3.1	<i>Reacties respondenten</i>	13
3.3.2	<i>Beoordeling</i>	13
3.4	ER WORDEN TARIEVEN IN REKENING GEBRACHT AAN DE GEBRUIKERS VAN DE BETREFFENDE INFRASTRUCTUUR.	14
3.4.1	<i>Reacties respondenten</i>	14
3.4.2	<i>Beoordeling</i>	14
3.5	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 DIE INFRASTRUCTUUR IS GEKOPPELD.....	14
3.5.1	<i>Reacties respondenten</i>	14
3.5.2	<i>Beoordeling</i>	14
4	ADVIES EN VOORWAARDEN BIJ ONTHEFFING (ARTIKEL 22, DERDE LID)	15

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

1. Gastransport Services (hierna: GtS) is van plan een gaspijp aan te leggen tussen Balgzand en Bacton. Het project wordt aangeduid als de Balgzand Bacton Leiding (hierna: BBL). De directe aanleiding voor het plan is een lange termijn contract dat Gasunie Trade & Supply heeft afgesloten met het Britse Centrica. Op basis van dit contract moet gas gaan stromen in 2006. De BBL is een pijpverbinding van 230 km met een minimum grootte van 30" en een verwachte initiële capaciteit van 8 miljard m³ per jaar in 2006, stijgend naar 17 miljard m³ in 2008. De BBL kan worden vergeleken met andere geplande projecten, zoals de import van gas via de Isle of Grain LNG terminal van 4 miljard m³ per jaar, Milford haven LNG (6-12 miljard m³ per jaar) en de uitbreiding van de huidige Interconnector (8,5 miljard m³ per jaar extra). GtS heeft aangegeven dat de totale investering in de BBL naar schatting EUR 375 - 550 miljoen zal bedragen. GtS heeft voor potentiële gebruikers een indicatief tarief voor een 15-jarig contract gepubliceerd van EUR 65/m³(35.17)/uur per jaar. Het uiteindelijke tarief hangt af van de capaciteit van de BBL. Er is een 'open season' georganiseerd voor potentiële shippers om capaciteit te boeken op basis van lange termijn gegarandeerde transportcapaciteit, met een minimum contractsduur van 10 jaar en een maximum van 20 jaar. De open season wordt tevens gebruikt om de definitieve tarieven en voorwaarden voor toegang tot de BBL te bepalen.

1.2 Aanvraag voor ontheffing

2. Op grond van artikel 22 van de tweede Gasrichtlijn (hierna: Gasrichtlijn) is ontheffing van de regels inzake derden toegang voor grote nieuwe infrastructuur, zoals interconnectoren tussen lidstaten, LNG- en opslaginstallaties, mogelijk. De criteria waaraan een interconnector moet voldoen om voor ontheffing in aanmerking te komen, zijn neergelegd in artikel 22, eerste lid van de Gasrichtlijn.
3. Volgens GtS is een ontheffing nodig om de investering in de BBL te rechtvaardigen. Lange termijncontracten zijn nodig om de risico's van de investering in voldoende mate af te dekken. De initiële lange termijn contracten met shippers bepalen de capaciteit en de technische specificaties van de BBL. GtS zou willen dat de contracten met shippers niet onderhevig zijn aan regulatieve goedkeuring.
4. Artikel 22 van de Gasrichtlijn bevat de mogelijkheid om op verzoek aan interconnectoren ontheffing te verlenen van de verplichtingen uit artikelen 18, 19, 20 en 25 leden 2, 3 en 4 van de Gasrichtlijn. Deze artikelen regelen kortweg de toegang voor derden en de bevoegdheid van de regelgevende instanties om hiervoor methoden of tarieven en voorwaarden vast te stellen. Dit regime is thans neergelegd in de artikelen 12 tot en met 14 van de Gaswet. Het verlenen van een ontheffing van Nederlandse zijde betekent dan ook een ontheffing van de in die artikelen neergelegde verplichtingen¹. De ontheffing heeft derhalve geen betrekking op de overige in de Gaswet neergelegde verplichting voor een

¹ De artikelen 12 tot en met 14 Gaswet zullen waarschijnlijk als gevolg van de implementatie van de Gasrichtlijn worden aangepast. Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 3.2.2.

gastransportbedrijf, zoals bijvoorbeeld de beheerstaken ex artikel 10 Gaswet en de verplichting ex artikel 11 Gaswet om technische aansluitvoorwaarden te publiceren²

5. GtS heeft de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) en de directeur van de Dienst uitvoering en toezicht Energie verzocht om comfort te geven over de vraag of en onder welke voorwaarden de BBL op grond van artikel 22 Gasrichtlijn in aanmerking komt voor ontheffing van het regime van derden-toegang. De Gasrichtlijn moet nog in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd. De wijze van implementatie kan van invloed zijn op de uiteindelijke ontheffingsmogelijkheid en het proces dat hierbij moet worden gevolgd.

1.3 Criteria voor ontheffing

6. De criteria waaraan een interconnector moet voldoen om voor ontheffing in aanmerking te komen zijn neergelegd in artikel 22, eerste lid Gasrichtlijn. De vijf criteria zijn:
 - a. De investering versterkt de mededinging bij de leveringszekerheid van gas en versterkt de leverings- en voorzieningszekerheid;
 - b. Het investeringsrisico is zo groot dat de investering niet wordt gedaan als er geen ontheffing wordt verleend;
 - c. De infrastructuur is eigendom van een natuurlijke of rechtspersoon die op zijn minst qua rechtsvorm gescheiden is van de systeembeheerders in wier systemen die infrastructuur wordt gebouwd;
 - d. Er worden tarieven in rekening gebracht bij de gebruikers van die infrastructuur;
 - e. 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 die infrastructuur is gekoppeld.

2 Gevolgde procedure

2.1 Advies DTe

7. Op 6 juni 2003 heeft de directeur DTe u een eerste advies gegeven over het comfort dat aan GtS inzake de BBL kon worden gegeven. In navolging hierop heeft DTe overleg gevoerd met het Department of Trade and Industry (hierna: DTI), Office of Gas and Electricity Markets (hierna: OFGEM), medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) en GtS. Van de zijde van GtS werd daarbij aangegeven dat er behoefte bestond aan een nader comfort van de nationale autoriteiten. Als gevolg hiervan is besloten dat OFGEM en DTe een gezamenlijke consultatie op basis van een ontwerpaanvraag voor ontheffing (hierna: ontwerpaanvraag) zouden organiseren. DTe heeft aangegeven op basis van deze consultatie u een nader advies te verstrekken.

² De artikelen 10 en 11 Gaswet vormen een implementatie van respectievelijk de artikelen 6 en 8 Gasrichtlijn.

2.2 Gezamenlijke consultatie Ofgem en DTe

8. Op 18 september 2003 is de openbare versie van de ontwerpaanvraag van GtS gepubliceerd op de Internetpagina van DTe (www.dte.nl). Respondenten zijn in de gelegenheid gesteld om tot 17 oktober 2003 een schriftelijke reactie in te dienen. Aan Nederlandse zijde hebben de volgende 10 respondenten gereageerd³:
- ☐ Gasunie Trade & Supply (hierna: GUTS);
 - ☐ Centrica;
 - ☐ Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: NAM);
 - ☐ RWE Gas Nederland B.V. (hierna: RWE);
 - ☐ DSM Agro B.V. (hierna: DSM);
 - ☐ N.V. Nuon (hierna: Nuon);
 - ☐ Amsterdam Power Exchange (hierna: APX);
 - ☐ De Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW);
 - ☐ Vrijhandels Organisatie voor Electriciteit en Gas (hierna: VOEG); en
 - ☐ European Federation of Energy Traders (hierna: EFET).

3 Beoordeling criteria

9. Hieronder wordt per criterium beoordeeld of de BBL – gelet op de huidige beschikbare informatie – zal gaan voldoen aan het betreffende criterium.

3.1 De investering versterkt de mededinging bij de leveringszekerheid van gas en versterkt de leverings- en voorzieningzekerheid

3.1.1 Reacties respondenten

10. Bij de start van de consultatie heeft de directeur DTe aan de respondenten gevraagd in hun reactie met name aandacht te besteden aan het effect van de BBL op de leverings- en voorzieningszekerheid in Nederland. In de verschillende reacties wordt zowel ingegaan op de mogelijke positieve als negatieve effecten van de BBL op de leveringszekerheid in Nederland.

Leveringszekerheid en Mededinging

11. Sommige respondenten wijzen er op dat de BBL in de eerste plaats bijdraagt aan het versterken van leveringszekerheid in het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast geven zij aan dat de BBL in de toekomst mogelijk kan worden aangesloten op een Baltic-leiding waardoor Russisch gas naar Nederland en het Verenigd Koninkrijk kan worden getransporteerd. Dit zou een positief effect kunnen hebben op de lange termijn leveringszekerheid in beide landen⁴.
12. In verschillende reacties wordt opgemerkt dat de ontheffing mogelijk een negatief effect heeft op de leveringszekerheid en mededinging in Nederland. Deze situatie zou kunnen ontstaan indien een grote

³ De reacties van de respondenten op de consultatie zijn als bijlage toegevoegd aan dit advies.

⁴ Zie reactie Gasunie, NAM.

gasstroom over het GtS net wordt doorgevoerd naar de BBL waardoor er onvoldoende transportcapaciteit beschikbaar zou zijn voor levering aan de Nederlandse afnemer. Een aantal respondenten merkt daarbij op dat extra capaciteitsbeslag op de entripunten op de Nederlandse grens bovendien de mededinging op de Nederlandse markt ernstig zou kunnen beperken. Volgens deze respondenten kunnen bovengenoemde knelpunten alleen worden voorkomen als wordt geïnvesteerd in extra transport- en entripcapaciteit in het GtS-systeem. De kosten van deze extra investeringen in het GtS-systeem zouden niet betaald moeten worden door de Nederlandse consument. Sommige respondenten suggereren dat de kosten van de extra investeringen in het exittarief bij Balgzand moeten worden verdisconteerd⁵

Stroomrichting

13. Een aantal respondenten heeft aangegeven dat een extra pijpleiding van continentaal Europa naar het Verenigd Koninkrijk, de mededinging in Europa zal versterken⁶. Een alternatief voor de Zeebrugge interconnector bevordert volgens hen de mededinging in Europa. Twee respondenten geven daarbij de wens aan dat de BBL beide richtingen op kan stromen⁷. Eén respondent is van mening dat geen ontheffing zou moeten worden verleend als het gas slechts één richting op stroomt⁸. Dit vanwege het gevaar voor de leveringszekerheid in Nederland.

UIOLI en allocatie capaciteit

14. Een aantal respondenten heeft aangegeven dat niet alle capaciteit van de BBL in lange termijncontracten zou moeten worden vastgelegd. Eén respondent is van mening dat de mededinging in het Verenigd Koninkrijk en Nederland wordt versterkt als een deel van de capaciteit van de BBL niet in lange termijncontracten wordt gecontracteerd. Volgens deze respondent zou 20 procent van de capaciteit beschikbaar moeten zijn voor korte termijncontracten⁹. Eén andere respondent is van mening dat een ontheffing voor de aanleg van de BBL niet zou moeten gelden voor de 'Use-it-or-lose-it' regels (hierna: UIOLI)¹⁰. Deze respondent geeft tevens aan dat de huidige UIOLI regels van GtS niet voldoende zijn voor de BBL. Volgens één respondent zijn de voorgestelde UIOLI regels nog niet duidelijk genoeg uitgewerkt in de ontwerpaanvaag¹¹. Deze respondent is van mening dat alle niet-gebruikte capaciteit firm beschikbaar zou moeten komen via een open-season. Een andere respondent is van mening dat UIOLI regels gedefinieerd zouden moeten worden in het transportcontract. De regels voor UIOLI zouden onafhankelijk moeten zijn van de duur van de ontheffing¹².

3.1.2 Beoordeling

Leveringszekerheid en Mededinging

15. In de eerste plaats merkt de directeur DTe op dat het feit dat GtS een open season heeft gehouden voor het contracteren van capaciteit op de BBL als een belangrijk aspect van mededinging wordt gezien. Een open season is immers een vorm van derden-toegang die reeds voor de aanleg wordt verleend. Daarnaast zorgt een open season ervoor dat bij de bouw van de BBL rekening wordt gehouden met de vraag uit de markt zodat de capaciteit van de BBL hierop kan worden afgestemd.

⁵ Zie reactie DSM, EFET, NUON, VEMW en VOEG.

⁶ NAM en GasunieTrade & Supply.

⁷ APX en Nuon.

⁸ VOEG.

⁹ NUON.

¹⁰ VOEG.

¹¹ APX.

¹² Gasunie Trade & Supply.

16. Ten aanzien van het effect op de leveringszekerheid merkt de directeur DTe op dat er weinig discussie lijkt te bestaan over het feit dat de BBL zal bijdragen aan een versterking van de leveringszekerheid in het Verenigd Koninkrijk. Daarentegen verschillen de respondenten van mening over de effecten van de BBL op de leveringszekerheid in Nederland. Een probleem hierbij is dat deze effecten in belangrijke mate beïnvloed kunnen worden door onzekere toekomstige gebeurtenissen. Zo is het inderdaad mogelijk dat de BBL wordt aangesloten op de Baltic-leiding waardoor Russisch gas beschikbaar wordt voor de Nederlandse markt. De vraag of dit daadwerkelijk gaat gebeuren is echter onzeker.
17. Op dit moment kan echter wel worden aangenomen dat een groot aantal shippers van de BBL gebruik zal maken via verbindend transport door het GtS netwerk. Dit blijkt onder andere uit de (vertrouwelijke) bijlage 4 van de ontwerpaanvraag. In de paragrafen 3.51 en 3.52 van de ontwerpaanvraag merkt GtS hierover op dat in een dergelijk geval extra investeringen in het GtS net nodig zijn. Deze investeringen leveren volgens GtS niet alleen voordelen op voor BBL-gebruikers maar ook voor binnenlandse gebruikers. De investeringen zouden er namelijk toe leiden dat “automatisch” de mogelijkheden voor verdere technische / operationele optimalisering van het GtS-net worden vergroot.
18. De directeur DTe is van mening dat een ontheffing alleen aan de BBL kan worden verleend als voldoende maatregelen worden getroffen die de mogelijke negatieve effecten op de leveringszekerheid en mededinging in Nederland wegnemen. Dit betekent in de eerste plaats dat GtS er zorg voor moet dragen dat het doorvoeren van gas naar de BBL niet ten koste mag gaan van de transportcapaciteit die nodig is voor de leveringszekerheid aan de Nederlandse (klein)verbruiker. Daar waar voor dit doel extra investeringen in het GtS-net nodig zijn, dient GtS deze dus ook tijdig te plegen.
19. In de tweede plaats moet GtS er zorg voor dragen dat het doorvoeren van gas naar de BBL niet ten koste gaat van de mogelijkheden voor concurrentie op de Nederlandse leveringsmarkt. Daarbij wijst de directeur DTe in het bijzonder op het feit dat er reeds schaarste is op het entrypunt Oude Statenzijl en dat dit entrypunt een belangrijk invoerpunt is voor derde shippers die op de Nederlandse gasmarkt actief zijn. Ook hier geldt dat GtS de eventueel benodigde investeringen tijdig dient te plegen.
20. Als derde is de directeur DTe van mening dat de kosten van de bovenbedoelde extra investeringen in het GtS-systeem in beginsel ten laste dienen te komen van de BBL-gebruiker. Dit kan bijvoorbeeld door deze kosten te verdisconteren in het exittarief bij Balgzand. Indien GtS kan aantonen dat gepleegde investeringen ook gedeeltelijk ten bate komen van de Nederlandse afnemers kan een evenredig deel van de kosten worden verhaald door middel van de overige entry en exittarieven in Nederland.
21. Gelet op het belang van de leveringzekerheid en mededinging in Nederland, is de directeur DTe van mening dat de effecten van de BBL op de transportcapaciteit in Nederland nauwlettend moeten worden gevolgd. De directeur DTe adviseert daarom om de ontheffing alleen aan GtS te verlenen onder de voorwaarden dat de Minister en/of de directeur DTe tijdig worden geïnformeerd over:
 - a. De verwachte transitstroom van gas naar de BBL over het GtS systeem. Het betreft hier zowel informatie over de omvang van de transitstroom en het tijdstip waarop deze wordt verwacht plaats te vinden;
 - b. De geplande investeringen die nodig zijn om deze transitstroom op te vangen alsmede het tijdstip waarop deze investeringen worden gerealiseerd;
 - c. Het effect van de transitstroom en investeringen op de leveringszekerheid en de mededinging in Nederland; en

- d. De kosten die gemaakt moeten worden voor deze investeringen en de voordelen die Nederlandse consument van de investeringen heeft.
22. Concluderend, adviseert de directeur DTe om aan GtS de comfort te verlenen dat aan dit criterium van de ontheffing wordt voldaan indien GtS de volgende maatregelen treft:
- a. Investerings in het GtS-net die nodig zijn om de doorvoer van gas naar de BBL tijdig op te vangen zonder dat dit ten koste gaat van de leveringszekerheid en mededinging in Nederland;
 - b. GtS moet de kosten van deze extra investeringen ten laste laten komen van de BBL gebruikers, behoudens het gedeelte van de kosten waarvan kan worden aangetoond dat zij ten bate komen van de Nederlandse consument; en
 - c. Het tijdig informeren van de Minister en/of de directeur DTe over de te verwachte transitstromen en de geplande investeringen en het te verwachte effect op de leveringszekerheid en mededinging in Nederland.
23. Tot slot adviseert de directeur DTe om bij de daadwerkelijke ontheffingsaanvraag hierover meer specifieke afspraken te maken.

Stroomrichting

24. De directeur DTe is van mening dat de mededinging in Nederland kan verbeteren indien de BBL tevens kan worden gebruikt voor import van gas. GtS heeft echter aangegeven dat uit de open season is gebleken dat op dit moment te weinig vraag is naar import van gas. Naar het oordeel van de directeur DTe kan GtS niet worden verplicht om een pijpleiding met dubbele stroomrichting te bouwen zonder dat daar concrete vraag voor is. Dit laat onverlet dat GtS hiertoe eventueel nog in de toekomst kan overgaan. De directeur DTe verwijst in dit verband op de reeds bestaande interconnector tussen het Verenigd Koninkrijk en België (hierna: Interconnector), die ook in eerste instantie was gebouwd om gas te exporteren van het Verenigd Koninkrijk naar België. Een toegenomen vraag naar gas in het Verenigd Koninkrijk heeft er toe geleid dat de Interconnector nu tevens fysiek gas naar het Verenigd Koninkrijk kan importeren.
25. Volgens de directeur DTe kan GtS wel vanuit het oogpunt van het versterken van mededinging in Nederland er toe verplicht worden om niet fysiek transport (de zogenaamde backhaul) richting Nederlands mogelijk te maken. Dit betekent in de eerste plaats dat GtS Balgzand als een niet fysiek entry-punt in haar systeem moet erkennen. Daarnaast zal GtS er voor moeten zorgen dat de oorspronkelijke contractanten van de BBL niet een backhaul onmogelijk maken door niet of te laat informatie te verschaffen over de verwachte forwardstroom.
26. Op basis van bovenstaande, adviseert de directeur DTe om GtS comfort te geven dat aan dit criterium van de ontheffing wordt voldaan indien GtS de volgende maatregelen treft:
- a. Het mogelijk maken van een backhaul stroom richting Nederland door het instellen van een niet fysiek entrypunt bij Balgzand; en
 - b. Het voorkomen dat de oorspronkelijke BBL contractanten backhaul onmogelijk maken door niet of te laat informatie te verschaffen over de verwachte forwardstroom.

UIOLI

27. Omwille van transparantie is de directeur DTe van mening dat GtS de regels voor UIOLI ten tijde van de daadwerkelijke ontheffingsvraag meer concreet maakt. Op dit moment is de directeur DTe echter

tevreden met de geschetste contouren van het systeem van UIOLI, waardoor (tijdelijke) niet gebruikte capaciteit door het BBL bedrijf beschikbaar kan worden gesteld. GtS heeft tevens aangegeven de benodigde informatie over capaciteit te zullen publiceren waardoor zowel de secundaire markt als het gebruik van afschakelbare capaciteit worden gestimuleerd.

28. De directeur DTe is tevreden met de bovenstaande voornemens van GtS met betrekking tot de regels van UIOLI en adviseert derhalve om GtS comfort te geven dat aan dit criterium van de ontheffing op dit moment wordt voldaan. De directeur DTe is echter van mening dat de Minister het recht moet voorbehouden om in overleg met de BBL en de Britse autoriteiten de regels voor UIOLI te wijzigen als blijkt dat het voorgestelde systeem onvoldoende werkt.

3.2 Het investeringsrisico is zo groot dat de investering niet wordt gedaan als er geen ontheffing wordt verleend

3.2.1 Reacties respondenten

29. Een aantal respondenten heeft aangegeven dat het risico van de BBL zo groot is dat de BBL zonder ontheffing niet zou worden aangelegd¹³. Eén van deze respondenten heeft aangegeven dat de ontheffing een cruciale voorwaarde is voor het afsluiten van het transportcontract met het BBL-bedrijf¹⁴. Twee respondenten hebben aangegeven dat het risico van de BBL gecompenseerd zou moeten worden door de lange termijn transportcontracten¹⁵. Eén respondent is van mening dat een ontheffing onnodig is, omdat het project in de kernactiviteiten van Gasunie en Centrica zou passen en er dus sprake is van een normaal bedrijfsrisico¹⁶. Een andere respondent stelt dat ondanks het omvangrijke project een afwijkend regime voor GtS onnodig is, omdat de BBL een relatief gering gedeelte is van het GtS-net¹⁷.

3.2.2 Beoordeling

Soort risico's

30. In haar brieven van 18 november 2003 (kenmerk M 03.B.084) en 21 november (kenmerk ML B.085) is GtS nader ingegaan op het risico van de BBL. Als bijlagen bij de brief van 18 november heeft GtS bovendien een brief van KPMG, een uittreksel van het concept-businessplan en een risicoregister overgelegd.
31. Zowel in het risicoregister als in de brief van KPMG wordt ter illustratie een opsomming gegeven van de risico's waarmee het BBL-project wordt geconfronteerd. Het betreft hier onder andere risico's omtrent de financiering, vergunningaanvraag, technische operatie, onderhoud, vertraging in de planning, prijs en volume. Bij de beoordeling van het onderhavige criterium heeft de directeur DTe in de eerste plaats bekeken welke van de door GtS gesignaleerde risico's veranderen door het verlenen van een ontheffing en welke risico's hierdoor niet worden beïnvloed. Naar het oordeel van de directeur DTe is slechts het eerste soort risico's relevant voor de beoordeling van de vraag of het risico zo groot is dat deze zonder ontheffing niet zou worden gedaan.

¹³ NAM en Gasunie Trade and Supply.

¹⁴ Gasunie Trade and Supply.

¹⁵ VOEG en Nuon.

¹⁶ VEMW.

¹⁷ RWE.

32. Een ontheffing zou betekenen dat de BBL wordt vrijgesteld van het regime van RTPA dat na de implementatie van de Gasrichtlijn van toepassing zou zijn op GtS. Het is op dit moment echter onduidelijk hoe dit RTPA-regime er precies uit zal zien, aangezien de implementatie van de Gasrichtlijn nog niet in het parlement is besproken. Wel is zeker dat DTe tenminste de bevoegdheid krijgt om de methoden tot het vaststellen van de tarieven en voorwaarden voor toegang goed te keuren of vast te stellen¹⁸. Dit betekent dat in een situatie zonder ontheffing de tarieven in belangrijke mate zullen worden gereguleerd, terwijl in een situatie met ontheffing de tarieven door het BBL-bedrijf worden bepaald. Het verlenen van een ontheffing kan derhalve van invloed zijn op het risico omtrent de te verwachte prijs. Daarnaast geldt dat de regulering van de BBL ook van invloed kan zijn op het te verwachte volume dat door de BBL wordt getransporteerd. Dit geldt in het bijzonder indien er sprake is van mogelijke alternatieven voor transport van gas naar het Verenigd Koninkrijk. Immers, indien de prijs en voorwaarden van de BBL door regulering minder aantrekkelijk zijn dan die van de alternatieve routes, zullen de shippers gebruik maken van deze alternatieven waardoor het volume over de BBL omlaag gaat. Het omgekeerde kan uiteraard ook plaatsvinden. Omdat de te verwachte prijs en het te verwachte volume de belangrijkste elementen vormen voor potentiële financiers in hun beslissing of en onder welke voorwaarden geld wordt versterkt, wordt hierdoor mogelijkserwijs ook het financieringsrisico beïnvloed.
33. Het voorgaande betekent dat DTe bij de beoordeling van dit criterium zal bekijken wat de gevolgen zijn van een ontheffing voor het prijs-, volume-, en financieringsrisico. Alle overige risico's (technische, operationele en vergunningsrisico's) worden naar het oordeel van de directeur DTe niet beïnvloed door een eventuele ontheffing en zullen derhalve niet in de beoordeling worden meegenomen.

Beoordeling tussen verschillende scenario's

34. Een goede risicoanalyse kan worden gedaan door het verschil in prijs-, volume en financieringsrisico te beoordelen bij:
- a) geen ontheffing;
 - b) gedeeltelijke ontheffing (in tijd en/of capaciteit);
 - c) ontheffing.
35. Het ontbreken van het noodzakelijk wettelijk kader (zie randnummer 32) maakt het onmogelijk om een volledige risico-analyse te maken van een situatie zonder ontheffing (scenario a). Desalniettemin zal de directeur DTe hieronder een aantal elementen noemen waaraan een mogelijk RTPA-regime voor de BBL naar zijn mening zou moeten voldoen. Vervolgens wordt beoordeeld in hoeverre deze situatie afwijkt van de thans door GtS voorgestelde situatie van ontheffing (scenario c).
36. Eén van belangrijkste doelstellingen van regulering is de bescherming van de consument. Dit betekent naar het oordeel van DTe in de eerste plaats dat de consument alleen hoeft te betalen voor investeringen die ten gunste komen van deze consument. Gelet op het feit dat de BBL in ieder geval op dit moment weinig voordelen lijkt te bieden voor de Nederlandse afnemers (zie ook paragraaf 3.1.2), zou ook in een eventueel toekomstige RTPA-regime de BBL moeten worden gefinancierd buiten de Nederlandse consument en de normale entry- en exittarieven om. De financiering van de BBL mag derhalve niet worden gebaseerd op de relatief stabiele volumes die over het Nederlandse net worden getransporteerd. Evenmin kunnen de kasstromen en activa van GtS als onderpand voor externe financieringen worden

¹⁸ Dit vloeit voort uit artikel 25 lid 2 van de Gasrichtlijn.

gebruikt. De financiering van de BBL moet met andere woorden geheel zijn losgekoppeld van de geldstromen van GtS. Hierdoor wordt het risico van de investering verhoogd.

37. Het voorgaande betekent dat financiers van de BBL op andere wijzen risico's proberen te mitigeren. Dit kan bijvoorbeeld door aan het BBL-bedrijf lange termijncontracten als onderpand voor de financiering te vragen. De vraag dient zich daarbij aan of en in welke mate de BBL-gebruiker bij het afsluiten van die lange termijncontracten voldoende wordt beschermd tegen te hoge tarieven en onredelijke voorwaarden. Voor de beoordeling van deze vraag is het van belang of de BBL-gebruiker alternatieven heeft om zijn transport van gas naar het Verenigd Koninkrijk te verzorgen. Immers, indien er daadwerkelijke alternatieven zijn voor de BBL bestaat er competitieve druk op de tarieven en voorwaarden en is noodzaak voor regulering niet of minder aanwezig.
38. In de eerste plaats wordt gewezen op de reeds bestaande mogelijkheden van transport van gas naar het Verenigd Koninkrijk, namelijk transport vanuit de productiebronnen rondom Engeland en de bestaande Interconnector. Daarnaast wordt gewezen op de plannen voor uitbreiding van de capaciteit van de Interconnector. In haar brief van 21 november 2003 heeft GtS op basis van de huidige indicatieve tarieven voor de BBL en de indicatieve tarieven voor de nieuwe capaciteit van de Interconnector een prijsvergelijking gemaakt voor transport vanaf het TTF of Gersheim naar het Verenigd Koninkrijk. Deze berekening laat een zeer gering prijsverschil zien tussen een transportroute via de BBL en de Interconnector. Dit is naar het oordeel van de directeur DTe een belangrijke aanwijzing dat de BBL concurrentie ondervindt van de capaciteitsuitbreiding van de Interconnector. Tot slot wordt opgemerkt dat de concurrentiedruk op de BBL nog verder kan worden verhoogd door het realiseren van de plannen voor aanleg van een pijpleiding tussen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk en de aanleg van LNG terminals in het Verenigd Koninkrijk.
39. Nu er sterke aanwijzingen zijn dat de tarieven van de BBL daadwerkelijk concurrentie ondervinden van mogelijke alternatieven zou een eventuele toekomstige RTPA-regime hier rekening mee moeten houden. Daarbij geldt dat bij de vaststelling van te lage tarieven het investeringsrisico wordt verhoogd doordat de terugverdienperiode voor de oorspronkelijke financiers langer zal duren en zij zich mogelijkerwijs terugtrekken. Een vaststelling van te hoge tarieven zou weer het risico kunnen opleveren dat de shippers gebruik maken van de andere alternatieve route(s) waardoor het te transporteren volume over de BBL omlaag gaat, hetgeen ook een verhogend effect heeft op het investeringsrisico.
40. In haar brief van 21 november 2003 heeft GtS een analyse gegeven wat het rendement op het geïnvesteerde vermogen voor de financiers van de BBL zou moeten zijn indien er sprake is van regulering van de BBL. Volgens GtS zou dit rendement op het geïnvesteerde vermogen, onder andere vanwege de genoemde risico's, zo hoog zijn dat dit niet meer tot een met de Interconnector concurrerend tarief zou leiden. De investering zou volgens GtS in een dergelijke situatie ook niet meer worden gepleegd.
41. De directeur DTe heeft onvoldoende inzicht in de veronderstellingen die aan de analyse van GtS ten grondslag liggen omtrent de hoogte van het door financiers gevraagde rendement in een gereguleerde situatie. Wel is hij met GtS van mening dat regulering van de tarieven van een pijpleiding die concurrentie van andere alternatieve routes ondervindt hogere risico's met zich kan brengen (zie randnummer 39). Dit hogere risico kan echter worden voorkomen indien in het RTPA-regime bijvoorbeeld wordt bepaald dat de hoogte van de tarieven gerelateerd is aan de tarieven van de in de

markt bestaande alternatieven. Effectief betekent dit dat het RTPA-regime een marktconform tarief zal voorschrijven. Een dergelijk marktconform tarief zal echter ook ontstaan in een situatie van ontheffing waarin daadwerkelijk alternatieve routes bestaan en waarbij een marktconform inschrijvingssysteem (open season) mede de omvang van de pijpleiding en de hoogte van de tarieven heeft bepaald. Het maakt dan met andere woorden voor de hoogte van de tarieven niet meer uit of er nu wel of niet ontheffing wordt verleend.

42. Op grond van het voorgaande is de directeur DTe van mening dat er voldoende aanwijzingen zijn die er op duiden dat aan het onderhavige criterium wordt voldaan. Daarbij wordt mede overwogen dat de noodzaak tariefregulering, gelet op het feit dat er competitieve druk is op de tarieven van de BBL, minder aanwezig is.

Gedeeltelijke ontheffing (capaciteit en/of tijd)

43. De vraag doet zich voor in hoeverre de risico's omlaag gaan als de BBL niet geheel maar gedeeltelijk (in tijd of capaciteit) wordt gereguleerd. In annex 2 bij de brief van 18 november 2003 gaat GtS in op het scenario waarbij 20 of 25% van de capaciteit van de BBL voor korte termijncontracten wordt gereserveerd.
44. GtS komt tot de conclusie dat vanwege het verhoogde volumerisico van de korte termijncontracten en gelet op het door financiers gewenste rendement op geïnvesteerd vermogen, dit scenario tot een niet concurrerend tarief leidt en potentiële financiers derhalve niet zullen investeren. De directeur DTe heeft echter onvoldoende inzicht in de vraag in hoeverre het door GtS geschetste scenario voor korte termijncontracten realistisch is. Hierbij geldt in het bijzonder dat het moeilijk is een inschatting te maken van de te verwachten volumes op basis van korte termijn contracten. In dit verband wijst de directeur DTe erop dat GtS in de open season ook niet expliciet de vraag naar korte termijn contracten in kaart heeft gebracht. De reacties van de respondenten in de gevoerde consultatie suggereren in ieder geval wel er een zekere vraag bestaat naar korte termijncontracten.
45. Ten aanzien van de duur van de ontheffing stelt KPMG dat een ontheffing van minimaal 15 jaar nodig is. GtS heeft aangegeven uit te gaan van initiële contracten van tenminste 10 jaar, maar ook goede verwachtingen te hebben dat ook een aantal initiële contracten voor een periode van 15 jaar wordt gesloten. Gelet daarop en op het feit dat de initiële contracten verschillende startdata hebben, verzoekt GtS een ontheffing voor 15 jaar.
46. Op grond van de verstreekte informatie, kan echter niet met zekerheid worden vastgesteld dat een ontheffing voor een periode van 15 jaar ook echt noodzakelijk is om de investering mogelijk te maken. Gelet op het feit dat GtS uitgaat van initiële contracten van een periode van tenminste 10 jaar, valt het niet uit te sluiten dat de investering ook zal worden gepleegd indien de ontheffing voor slechts 10 jaar wordt verleend. Het enkele feit dat de startdata van de initiële contracten verschillen en er waarschijnlijk een aantal contracten wordt gesloten met de looptijd van 15 jaar, maakt dit niet anders. Uit de informatie blijkt immers niet dat de bedoelde initiële contracten niet worden gesloten indien na 10 jaar een gedeelte van de capaciteit onder een RTPA-regime zou vallen. Uiteraard geldt wel dat in een dergelijke situatie het RTPA-regime de initiële contracten die nog niet zijn afgelopen (of omdat de startdatum later is of omdat de duur langer is dan 10 jaar) respecteert. In dit verband wijst DTe er op dat ook het huidige Nederlandse reguleringsregime de in het verleden gesloten lange termijncontracten ongemoeid laat.

Conclusie

47. Op basis van bovenstaande, adviseert de directeur DTe om GtS comfort te geven dat aan het risicocriterium van artikel 22 wordt voldaan. De directeur DTe adviseert de Minister echter om bij het geven van comfort rekening te houden met de overwegingen van DTe over de omvang en duur van de ontheffing, zoals weergegeven in randnummers 43 en 46. Daarbij wordt er op gewezen erop dat een langere duur van de ontheffing minder problematisch kan zijn indien voor een deel van de periode capaciteit beschikbaar is voor korte termijn contracten. Indien de Minister er voor kiest om de precieze duur van de ontheffing pas tijdens de daadwerkelijke aanvraag vast te stellen, adviseert de directeur DTe om op dit moment in ieder geval een comfort voor een volledige ontheffing van 10 jaar te geven.

3.3 De infrastructuur is eigendom van een natuurlijk of rechtspersoon die op zijn minst qua rechtsvorm gescheiden is van de systeembeheerders in wier systemen die infrastructuur wordt gebouwd.

3.3.1 Reacties respondenten

48. GtS heeft aangegeven dat het eigendom van de BBL in een separate juridische onderneming wordt ondergebracht die financieel en economisch zelfstandig opereert. Drie respondenten hebben expliciet hun zorg geuit over de onafhankelijkheid van GtS ten opzichte van Gasunie Trade & Supply als gevolg van het uitstel van de ontbundeling van het Gasgebouw¹⁹. Eén respondent heeft daarbij aangegeven dat er onvoldoende waarborg is voor gelijke behandeling van potentiële gebruikers van de leiding, zolang GtS en Gasunie Trade & Supply niet geheel los van elkaar zijn gemaakt²⁰. Een andere respondent is van mening dat de commerciële activiteiten van GtS in de BBL niet in lijn zijn met de toekomstige rol van GtS als Transmission System Operator²¹.

3.3.2 Beoordeling

49. Op dit moment ziet de directeur DTe geen aanleiding om aan te nemen dat de onafhankelijkheid van de BBL in gevaar komt als gevolg van de uitgestelde juridische ontbundeling van het Gasgebouw. De directeur DTe wijst er in dit verband op dat de Europese Gasrichtlijn ook geen eisen stelt die de ontbundeling op eigendomsniveau voorschrijft. Wel is de directeur DTe van mening dat ten tijde van de daadwerkelijke ontheffingsaanvraag zorgvuldig moet worden beoordeeld of het BBL bedrijf voldoet aan de onafhankelijkheidseisen van artikel 22 lid 1c van de Europese Gasrichtlijn. Naar het er nu laat uitzien zal het BBL-bedrijf qua rechtspersoon voldoende gescheiden zijn. De directeur DTe stelt voor om hiertoe een audit uit te laten voeren.
50. Op basis van bovenstaande, adviseert de directeur DTe om GtS comfort te geven dat aan dit criterium van de ontheffing wordt voldaan indien de onafhankelijkheidsaudit van het BBL bedrijf een positief resultaat heeft.

¹⁹ Nuon, VEMW en DSM Agro.

²⁰ VEMW.

²¹ DSM Agro.

3.4 Er worden tarieven in rekening gebracht aan de gebruikers van de betreffende infrastructuur.

3.4.1 Reacties respondenten

51. De reacties van respondenten hebben geen betrekking op het derde ontheffingscriterium.

3.4.2 Beoordeling

52. GtS heeft aangegeven dat het BBL- bedrijf de gebruikers van de infrastructuur de geboekte capaciteit in rekening zal brengen. Voorts heeft GtS aangegeven dat tijdens de open season een indicatief tarief is gebruikt van EURO 65 per m³ op basis van een 30'' pijpleiding bij een contract van 15 jaar. Dit tarief is echter afhankelijk van de uiteindelijk aan te leggen capaciteit en de duur van de contracten.
53. De directeur DTe is van mening dat, gelet op de huidige voornemens van GtS, de BBL zal gaan voldoen aan het derde ontheffingscriterium.

3.5 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 die infrastructuur is gekoppeld

3.5.1 Reacties respondenten

54. De reacties die de respondenten hebben gegeven op het laatste ontheffingscriterium zijn reeds behandeld bij het eerste ontheffingscriterium.

3.5.2 Beoordeling

55. GtS heeft er op gewezen dat de Europese Commissie in het kader van de Trans Europese Energie Netwerken (hierna: TEN) een interconnector tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland als prioriteit heeft aangemerkt. De prioriteiten in het kader van de TEN zijn onder andere geënt op de positieve invloed van deze projecten en op de werking van de interne markt. Bij de behandeling van de criteria a) en b) is reeds ingegaan op de invloed van de BBL op de mededinging en het GtS net. Dit criterium betreft voornamelijk de effecten van de BBL op de operationele werking van de aangekoppelde systemen. Omdat volgens de huidige planning het gas in de BBL van Nederland naar het Verenigd Koninkrijk zal stromen is de directeur DTe van mening dat de BBL geen negatief effect heeft op de operationele werking van het GtS systeem (zoals bijvoorbeeld het balanceringssysteem). Indien echter investeringen worden gepleegd om het gas ook richting Nederland te laten stromen acht de directeur DTe overleg met de Britse autoriteiten en het BBL-bedrijf noodzakelijk.
56. Op basis van bovenstaande, adviseert de directeur DTe om GtS comfort te geven dat aan dit criterium van de ontheffing op dit moment wordt voldaan.

4 Advies en voorwaarden bij ontheffing (artikel 22, derde lid)

57. Op grond van artikel 22, derde lid Gasrichtlijn kan een ontheffing worden verleend voor het geheel of gedeelte van de capaciteit van de BBL²². Tevens moet worden bepaald welke voorwaarden gesteld moeten worden met betrekking tot de duur en omvang van de ontheffing en de niet discriminerende toegang van de interconnector²³. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de looptijd van de contracten, de aan te leggen capaciteit, de looptijd van het project en de nationale omstandigheden²⁴. Daarnaast kunnen in het besluit voorschriften worden vastgesteld over de mechanismen voor het beheer en de toewijzing van capaciteit, voor zover dit geen beletsel vormt voor de uitvoering van lange termijn contracten.
58. De directeur DTe adviseert op basis van de thans beschikbare informatie om GtS comfort te verlenen dat volledige ontheffing voor minimaal 10 jaar wordt verleend. Daarbij adviseert de directeur DTe reeds aan GtS aan te geven dat voor de ontheffing aan de volgende voorwaarden moeten worden voldaan:
- GtS moet tijdig investeringen in het GtS netwerk plegen die nodig zijn om de doorvoer van gas naar de BBL tijdig op te vangen zonder dat dit ten koste gaat van de leveringszekerheid en mededinging in Nederland;
 - GtS moet de kosten van deze extra investeringen ten laste laten komen van de BBL gebruikers, behoudens het gedeelte van de kosten waarvan kan worden aangetoond dat zij ten bate komen van de Nederlandse consument;
 - GtS moet de Minister en/of de directeur DTe tijdig informeren over de te verwachte transitstromen en de geplande investeringen en het te verwachte effect op de leveringszekerheid en mededinging in Nederland.
 - GtS moet een backhaul stroom richting Nederland mogelijk maken door het instellen van een niet fysiek entripunt bij Balgzand;
 - GtS moet voorkomen dat de oorspronkelijke BBL-contractanten backhaul onmogelijk maken bijvoorbeeld door niet of te laat informatie te verschaffen over de verwachte forwardstroom;
 - GtS moet een UIOLI regime introduceren waarvan de werking in samenwerking met de Britse en Nederlandse autoriteiten wordt geëvalueerd; en
 - Het BBL-bedrijf moet als voldoende onafhankelijk uit de audit komen.
59. Bovenstaand advies is uiteraard afhankelijk van de informatie waarop de directeur DTe zijn advies heeft gebaseerd. Een substantiële wijziging in deze informatie zou tot een ander oordeel bij de daadwerkelijke ontheffingsaanvraag kunnen leiden. In dat verband adviseert de directeur DTe dan ook om ten tijde van de daadwerkelijke ontheffingsaanvraag de initiële contracten in te zien. Op deze manier kan de Minister er zich er onder andere van vergewissen dat door GtS gegeven informatie op basis waarvan de comfort is verleend onveranderd is gebleven.
60. Tot slot wordt opgemerkt dat na de afloop van de ontheffing een RTPA-regime van toepassing zal zijn op de BBL. De directeur DTe adviseert de Minister om aan GtS de comfort te verlenen dat de directeur DTe over de precieze invulling van dit regime tijdig overleg zal voeren met OFGEM en het BBL-bedrijf.

²² Artikel 22, lid 2, sub b) i) Gasrichtlijn.

²³ Artikel 22, lid 2, sub b) ii) Gasrichtlijn.

²⁴ Artikel 22, lid 2, sub b) iii) Gasrichtlijn.

