



## Ontheffingverlening aan EemsEnergy Terminal voor LNG-installatie, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

30 juni 2022

### 1. Inleiding

Bij brief van 16 mei 2022 heeft EemsEnergy Terminal B.V. (hierna: EET) verzocht om een ontheffing als bedoeld in artikel 18h Gaswet van bepalingen inzake gereguleerde derdentoegang, te weten de artikelen 13, 14a, 15 en 19 van de Gaswet, voor twee drijvende LNG-hervergassings- en opslagschepen die gezamenlijk, en in combinatie met bijbehorende infrastructurele voorzieningen op land, functioneren als één LNG-installatie in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Gaswet (hierna: de LNG-installatie), voor een periode van 6 jaar vanaf de datum van ingebruikname, naar verwachting vanaf 15 september 2022 (hierna: het ontheffingsverzoek).

Conform de maatregelen die de Europese Commissie heeft voorgesteld om de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen in de Europese Unie te verminderen (hierna: RePowerEU), wil het kabinet aan het einde van dit jaar onafhankelijk zijn van Russisch gas met behoud van leveringszekerheid.<sup>1</sup> Een van de belangrijkste maatregelen om dit doel te bereiken is de diversificatie van bronnen voor de import en levering van aardgas. De realisatie van de LNG-installatie in de Eemshaven, waarmee nog dit jaar vóór de winter in ieder geval 8 miljard m<sup>3</sup> additionele importcapaciteit wordt gecreëerd, levert aan voornoemd doel een cruciale bijdrage.

Gelet op deze zwaarwegende belangen, en gelet op het feit dat aan de vereisten voor toewijzing wordt voldaan, geef ik met dit besluit toepassing aan mijn bevoegdheid om op grond van artikel 18h, eerste lid, Gaswet een tijdelijke ontheffing te verlenen.

Aan deze ontheffing worden, conform artikel 18h, zevende en achtste lid, van de Gaswet, voorschriften verbonden met betrekking tot niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur, inclusief het borgen van de onafhankelijke eigendom van de LNG-installatie, en de toewijzing van capaciteit.

### 2. Wettelijk kader

Artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Gaswet definieert een LNG-installatie<sup>2</sup> 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.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de Gaswet bepaalt dat een LNG-bedrijf een ieder is die een LNG-installatie beheert (hierna: een LNG-bedrijf).

Uit artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van de Gaswet volgt dat een LNG-bedrijf tevens een gasbedrijf is (hierna: een gasbedrijf).

De Gaswet voorziet in verschillende verplichtingen voor LNG- en gasbedrijven. Zo dienen zij zich bij de uitoefening van hun beheerstaken te onthouden van iedere vorm van discriminatie tussen gebruikers (artikel 10, eerste en vierde lid, van de Gaswet).

De Gaswet voorziet daarnaast in een systeem van gereguleerde derdentoegang voor LNG-installaties, waarbij de tarieven en voorwaarden voor toegang tot de LNG-installatie in en op grond van de Gaswet zijn gereguleerd (artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet).

Op grond van artikel 18h van de Gaswet kan de Minister van Economische Zaken en Klimaat, welke bevoegdheid thans toekomt aan de Minister voor Klimaat en Energie (hierna: de Minister), voor grote nieuwe gasinfrastructuur, waaronder LNG-installaties, voor een bepaalde periode ontheffing verlenen van specifieke bepalingen, waaronder van verplichtingen inzake gereguleerde derdentoegang.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021–2022, 29 023, nrs. 302 en 308.

<sup>2</sup> LNG staat voor *Liquefied Natural Gas* ofwel vloeibaar aardgas.



Ontheffing kan worden verleend indien wordt voldaan aan de voorwaarden benoemd in artikel 18h, eerste Gaswet (die hierna worden besproken in paragraaf 5).

Voordat de Minister beslist op een ontheffingsverzoek brengt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) daarover een advies uit, waarvan uiterlijk tegelijk met de bekendmaking van het besluit kennis wordt gegeven (artikel 18h, vijfde lid, van de Gaswet).

De Minister verbindt aan de ontheffing voorschriften met betrekking tot de niet-discriminerende toegang en toewijzing van capaciteit (artikel 18h, zevende en achtste lid, van de Gaswet).

Indien de Minister een ontheffing verleent, stelt hij daarvan de Europese Commissie in kennis, onder overlegging van alle van belang zijnde gegevens. De Europese Commissie kan binnen twee maanden reageren. Indien de Europese Commissie niet reageert, treedt het ontheffingsbesluit in werking op de dag na het verstrijken van de reactietermijn. Indien de Europese Commissie binnen de reactietermijn een besluit neemt, treedt het ontheffingsbesluit in werking na aanpassing van het ontheffingsbesluit aan het besluit van de Europese Commissie (artikel 18h, tiende tot en met twaalfde lid, van de Gaswet).

De hiervoor beschreven vereisten in artikel 18h van de Gaswet vormen mede een implementatie van richtlijn nr. 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (hierna: de Gasrichtlijn),<sup>3</sup> in het bijzonder de ontheffingsmogelijkheid voor nieuwe gasinfrastructuur in artikel 36 van de Gasrichtlijn.<sup>4</sup> Artikel 36, derde lid, van de Gasrichtlijn is in 2019 gewijzigd door middel van richtlijn (EU) 2019/629.<sup>5</sup> Deze wijziging is voor de beoordeling van het ontheffingsverzoek relevant, omdat het gewijzigde artikel 36 van de Gasrichtlijn voorschrijft dat de bevoegde instantie van een lidstaat, voordat een besluit over de ontheffing wordt genomen, de nationale regulerende instanties raadpleegt van de lidstaten wier markten waarschijnlijk een effect zullen ondervinden van de nieuwe infrastructuur.

Het Hof van Justitie van de EU heeft in zijn arrest van 15 juli 2021<sup>6</sup> bevestigd dat bevoegde instanties, bij het gebruik maken van hun ontheffingsbevoegdheid op grond van de Gasrichtlijn, tevens het beginsel van energiesolidariteit op grond van artikel 194, eerste lid, van het Werkingsverdrag voor de Europese Unie (hierna: VWEU) in acht moeten nemen. Dit beginsel behelst niet alleen verplichtingen van wederzijdse bijstand in crisissituaties op het vlak van de gasvoorziening of de werking van de interne gasmarkt maar houdt ook een algemene verplichting voor de Unie en de lidstaten in om bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden rekening te houden met de belangen van de andere betrokkenen. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden moeten maatregelen worden vermeden die afbreuk kunnen doen aan de belangen van de Unie en van de andere lidstaten op het gebied van de voorzieningszekerheid, de economische en politieke levensvatbaarheid ervan en de diversifiëring van de voorzieningsbronnen.

De ACM is belast met het toezicht op de naleving van de Gaswet. De ACM houdt daarom ook toezicht op de hiervoor genoemde bepalingen en de naleving van een ontheffing van die bepalingen, inclusief de daaraan verbonden voorschriften.

### 3. Relevante feiten

#### 3.1 Aanleiding en reden voor de aanleg voor de LNG-installatie

Als gevolg van het besluit van het Nederlandse kabinet om aan het eind van dit jaar onafhankelijk te zijn van de import van gas uit Rusland, heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat de N.V. Nederlandse Gasunie (hierna: Gasunie) verzocht te onderzoeken hoe de importcapaciteit voor LNG in Nederland op korte termijn opgeschaald kon worden.

Naast de uitbreiding van de capaciteit van de bestaande GATE-terminal op de Maasvlakte van 12 naar 16 miljard m<sup>3</sup>, heeft EET, een dochterbedrijf van Gasunie, twee drijvende LNG-hervergassings- en opslagschepen (ookwel Floating Storage and Regassification Units, hierna: FSRU's) kunnen contracteren met een gezamenlijke capaciteit van ten minste 8 miljard m<sup>3</sup>. Dit was een unieke kans waarbij Gasunie en EET snel hebben moeten handelen. Wereldwijd bestaan er slechts 48 FSRU's. Door oorlog in Oekraïne en noodzaak voor de Europese Unie om de afhankelijkheid van Russisch gas versneld af te

<sup>3</sup> Richtlijn 2009/73/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG.

<sup>4</sup> Stb. 2012, 334.

<sup>5</sup> Richtlijn (EU) 2019 van het Europees parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas.

<sup>6</sup> Zaak C-848/19P, ECLI:EU:C:2021:598.



bouwen, was ook wereldwijd de concurrentie voor het contracteren van de twee FSRU's groot.

Om in staat te zijn om nog in 2022, vanaf de start van gasjaar 2022–2023 (per 1 oktober 2022), het statistisch aandeel van Russisch gas op de Nederlandse gasmarkt door gas uit alternatieve bronnen te vervangen, en om vroegtijdig voorbereidingen te treffen om de leveringszekerheid in de winter van 2022–2023 te borgen, zal de LNG-installatie medio september 2022 operationeel moeten zijn. Met het operationeel zijn van de LNG-installatie zal, samengenomen met de uitbreiding van de bestaande GATE-terminal, de LNG-importcapaciteit in en via Nederland zijn verdubbeld.

De diversificatie van bronnen voor de levering van aardgas is een belangrijk element in het beleid van de Europese Unie zoals geformuleerd in de RePowerEU mededeling, die door de Europese Commissie op 18 mei 2022 is gepresenteerd.<sup>7</sup> LNG is hier een cruciaal onderdeel van. Met de hiervoor omschreven uitbreiding van de Nederlandse LNG-importcapaciteit wordt een substantiële bijdrage geleverd aan dit streven.

### **3.2 LNG-installatie**

De LNG-installatie bestaat uit twee FSRU's die achter elkaar worden afgemeerd in de Eemshaven, gedeelte Wilhelminahaven, in de provincie Groningen. De LNG-installatie omvat ook (gas)infrastructuur die de beide FSRU's verbindt. De eerste FSRU (Exmar S1888) heeft een relatief kleine opslagcapaciteit van 25.000 m<sup>3</sup> LNG en een maximale hervergassingscapaciteit van circa 600.000 m<sup>3</sup> gas per uur. De tweede FSRU (NFE Golar Igloo) heeft een grotere opslagcapaciteit van 170.000 m<sup>3</sup> LNG en een maximale hervergassingscapaciteit van ruim 900.000 m<sup>3</sup> gas per uur.

Schepen met LNG (hierna: carriers) kunnen langs de grootste FSRU afmeren om snel LNG te lossen en weer te vertrekken. Een deel van de volumes kan worden overgepompt en opgeslagen in de kleinere FSRU. Vervolgens kan vanuit beide FSRU's opgeslagen LNG worden hervergast tot gasvormig aardgas.

Daarnaast bestaat de LNG-installatie uit de benodigde infrastructuur op land. Ten eerste de elektrische installatie vanaf de aansluiting op het openbare elektriciteitsnet tot de elektrische installatie van de FSRU's, een warmwaterleiding en de technische gasinstallatie tussen de FSRU's en het gasontvangststation (entrypunt) waar de LNG-terminal wordt aan gesloten op het landelijk gastransportnet dat wordt beheerd door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS). Op deze locatie kan het gas na hervergassing worden ingevoerd op het landelijk gastransportnet van GTS.

In het ontheffingsverzoek is toegelicht dat de uiteindelijke capaciteit op jaarbasis wordt bepaald door het aantal keer dat carriers kunnen aanmeren per jaar, de grootte van de carriers, de maximale uitzendcapaciteit van de gehele LNG-installatie, het noodzakelijk onderhoud en de beschikbaarheid van voldoende warmte voor hervergassing. Gelet op deze factoren verwacht EET dat in eerste instantie circa 8 miljard m<sup>3</sup> capaciteit vermarkt zal kunnen worden. Op basis van optimalisatiemogelijkheden en na het opdoen van voldoende operationele ervaring verwacht EET dat de capaciteit kan worden uitgebreid tot maximaal 12 miljard m<sup>3</sup>.

De LNG-installatie is naar verwachting op 15 september 2022 operationeel.

### **3.3 Diensten**

De LNG installatie zal worden geëxploiteerd door EET.<sup>8</sup>

EET zal een dienst aan de beoogde klanten aanbieden die uit drie geïntegreerde onderdelen bestaat, te weten: 1) het lossen van schepen met LNG, 2) de tijdelijke opslag van LNG om een gelijkmatige uitzending van aardgas mogelijk te maken en 3) het op druk brengen en verdampen (regassificatie of hervergassing) van LNG om het als aardgas in te voeden op het deel van het landelijk gastransportnet waarmee hoogcalorisch gas wordt getransporteerd (send out).

Vanaf 25 april 2022 konden geïnteresseerde partijen, zonder daarbij verplichtingen aan te gaan, hun interesse kenbaar maken door het invullen van een 'Expression of Interest'-formulier. De relevante

<sup>7</sup> 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 Plan (SWD(2022) EN 230 final) EN Brussels, 18.5.2022 COM(2022) 230 final.

<sup>8</sup> Gasunie LNG Holding B.V. de enig aandeelhouder is van EET. Enig aandeelhouder van Gasunie LNG Holding B.V. is N.V. Nederlandse Gasunie. N.V.



documentatie is voor een ieder beschikbaar gemaakt op de website van EET. Op 6 mei 2022 heeft EET respectievelijk haar oproep voor het uitbrengen van biedingen, haar (bindende) biedingsformulier (Form of Binding Bid Term Sheet), de regels voor toewijzing van capaciteit (Appendix A bij de Form of Binding Bid Term Sheet) en de algemene voorwaarden verstrekt aan geïnteresseerde partijen. Partijen die nog geen 'Expression of Interest'-formulier hadden ingediend konden dat alsnog doen en konden vervolgens een bindend biedingsformulier indienen. EET heeft op verzoek tevens een Information Memorandum verstrekt met nadere informatie.

Geïnteresseerde partijen hebben tot uiterlijk 10 juni 2022 een onvoorwaardelijk bindend bod kunnen uitbrengen. De potentiële klanten van de LNG-installatie zijn in de gelegenheid gesteld om een capaciteitsgebruiksovereenkomst (hierna ook: Terminal Use Agreement) met EET te sluiten voor de duur van 5 jaar, op basis van het businessmodel en onderhandelde dertentoegang (ookwel 'negotiated Third Party Access' of 'nTPA'). De voor deze overeenkomst te hanteren voorwaarden zijn voor alle klanten gelijklopend waarmee EET toegang onder non-discriminatoire, transparante en redelijke voorwaarden aan biedt. Binnen dit proces is niet voorzien in de mogelijkheid voor marktpartijen om een overeenkomst voor kortere duur dan 5 jaar af te sluiten.

EET heeft op 27 juni op haar website bericht dat zij twee onvoorwaardelijke bindende biedingen heeft ontvangen.<sup>9</sup> Ook heeft EET het document 'Next steps open season process' geplaatst. Daarin is aangegeven dat aan de partijen die voornoemde onvoorwaardelijke biedingen hebben gedaan tot 6 juli 2022 (17.00 uur CET) de tijd wordt geboden om hun finale capaciteitsafname aan te geven. In het geval dat niet de volledige capaciteit van de LNG-installatie wordt gecontracteerd, dan zal EET het allocatieproces en de tijdslijn bekend maken via haar website en aan geïnteresseerde partijen. Daarbij biedt EET marktpartijen de mogelijkheid tot 8 juli 2022 om zich alsnog als geïnteresseerde partij aan te melden.<sup>10</sup>

## 4. Procedure

### 4.1 Ontheffingsverzoek

EET heeft op 16 mei 2022 het ontheffingsverzoek aan de Minister gezonden met daarbij de volgende bijlagen:

- Uittreksel van Kamer van Koophandel EET;
- Frontier Economics rapport – Impact of an LNG-facility in Eemshaven on security of supply and competition in the gas market;
- Frontier Economics rapport – Risks of planned Eemshaven LNG facility Investment;
- Capacity allocation rules EET LNG;
- Brief GTS aan ACM d.d. 4 mei 2022 – Voornemen vaststellen entrypunt(en);
- ACM d.d. 13 mei 2022 – Melding materieel effect nieuw(e) entrypunt(en);
- Memo – Discrimination.

Op 27 mei 2022 heeft EET de volgende aanvullende documenten en informatie gedeeld:

- Terminal Use Agreement;
- Biedingsformulier (Form of binding bid term sheet);
- Information Memorandum for Interested Parties EemsEnergy Terminal;
- Organigram GasUnie & EET.

Op 31 mei heeft EET een nadere afbakening van haar ontheffingsverzoek ingediend. Op 1 juni 2022 heeft EET tevens het document 'Financial Analysis' gedeeld. Alle genoemde stukken maken onderdeel uit van het ontheffingsverzoek.

### 4.2 Advies ACM

Op 1 juni 2022 is het ontwerp voor het ontheffingsbesluit, conform artikel 18h, vijfde lid, van de Gaswet, aan ACM toegezonden voor advies.

ACM heeft op 17 juni 2022 haar advies uitgebracht. ACM concludeert dat aan de wettelijke voorwaarden voor ontheffing wordt voldaan en adviseert om de verzochte ontheffing te verlenen. Daarbij adviseert ACM om aan het ontheffingsbesluit voorschriften te verbinden op gebied van capaciteitsallocatie en eigendom van de LNG-installatie. Het advies van ACM wordt hierna betrokken bij toetsing aan de ontheffingscriteria.

<sup>9</sup> [www.eemsenergyterminal.nl/klant-woorden](http://www.eemsenergyterminal.nl/klant-woorden) en [www.eemsenergyterminal.nl/en/becoming-a-customer](http://www.eemsenergyterminal.nl/en/becoming-a-customer).

<sup>10</sup> Op de website van EET zijn alle relevante documenten voor geïnteresseerde partijen ook beschikbaar.



Conform artikel 18h, vijfde lid, van de Gaswet wordt het advies van ACM openbaar gemaakt, uiterlijk tegelijk met de bekendmaking van dit ontheffingsbesluit.

#### **4.3 Consultatie regulerende instanties**

Conform artikel 36, derde lid, van de Gasrichtlijn zijn voorafgaand aan de vaststelling van dit ontheffingsbesluit de nationale regulerende instanties van respectievelijk Duitsland, België en Frankrijk geraadpleegd.

Op 16 juni 2022 is het ontwerp voor het ontheffingsbesluit, inclusief de relevante bijlagen, gedeeld met Duitse regulerende instantie (de Bundesnetzagentur, herna: BNetzA). De BNetzA heeft op 21 juni 2022 schriftelijk gereageerd en laten weten geen opmerkingen te hebben ten aanzien van het ontwerpbesluit.

Op 16 juni 2022 is het ontwerp voor het ontheffingsbesluit, inclusief de relevante bijlagen, gedeeld met de regulerende instantie van België (de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, hierna: CREG). CREG heeft bij brief van 23 juni 2022 op het ontwerpbesluit gereageerd. CREG heeft aangegeven dat zij geen bezwaar heeft tegen het voorgestelde project of verlening van de verzochte ontheffing. Dit zo lang de capaciteit op een transparante en non-discriminatoire wijze wordt gealloceerd en verkocht en de projectkosten uitsluitend worden terugverdiend via vergoeding voor verleende diensten en het project geen impact heeft op tarieven op de grensoverschrijdende interconnectiepunten.

Op 16 juni 2022 is het ontwerp voor het ontheffingsbesluit, inclusief de relevante bijlagen, gedeeld met de regulerende instantie van Frankrijk (de Commission de Régulation de l'Énergie, hierna: CRE). CRE heeft bij brief van 22 juni gereageerd. CRE verwelkomt de initiatieven voor de uitbreiding van de LNG-importcapaciteit in Nederland en de aanleg van de LNG-terminal in de Eemshaven in het bijzonder. CRE heeft geen bezwaar tegen verlening van de ontheffing. CRE gaat uit van een positief effect op de leveringszekerheid en stelt dat de voorschriften die aan de ontheffing worden verbonden recht doen aan de doelstellingen van non-discriminatie en transparantie.

#### **4.4 Europese Commissie**

Conform artikel 36, achtste lid, van de Gasrichtlijn is het ontheffingsverzoek op 23 mei 2022 gedeeld met de Europese Commissie.

Vervolgens is (een vertaling van) het ontwerp voor het ontheffingsbesluit, inclusief de relevante bijlagen, op 7 juni 2022 gedeeld met de Europese Commissie.<sup>11</sup> Naar aanleiding van het ontwerp voor het ontheffingsbesluit heeft de Europese Commissie op 16 en 22 juni 2022 informeel al een reeks vragen gesteld en verzocht om het ontheffingsbesluit op specifieke onderwerpen met informatie aan te vullen. De antwoorden op deze vragen en de relevante informatie zijn in dit ontheffingsbesluit verwerkt.

Conform artikel 18h, tiende lid, van de Gaswet (artikel 36, achtste lid van de Gasrichtlijn) is de Europese Commissie onverwijld in kennis gesteld van dit ontheffingsbesluit. Daarbij zijn overeenkomstig artikel 18h, tiende lid, van de Gaswet (36, achtste lid, van de Gasrichtlijn) alle van belang zijnde gegevens aan de Europese Commissie gezonden.

De Europese Commissie kan binnen twee maanden na ontvangst van de kennisgeving een besluit nemen waarbij zij vraagt om het ontheffingsbesluit te wijzigen of in te trekken (artikel 18h, elfde en twaalfde lid, van de Gaswet; artikel 36, negende lid, van de Gasrichtlijn).

### **5. Beoordeling van het ontheffingsverzoek**

Hierna wordt eerst beoordeeld of wordt voldaan aan vereisten voor ontheffing benoemd in artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet. Vervolgens wordt ingegaan op de noodzakelijke reikwijdte en duur van de ontheffing en de overige bij de ontheffing betrokken belangen. Ten slotte volgt het besluit op het ontheffingsverzoek.

<sup>11</sup> Dit is geen procedurele verplichting op grond van de Gasrichtlijn of Gaswet. Deze stap is genomen teneinde het totale proces zo efficiënt en mogelijk te kunnen doorlopen.



### **5.1 Grote nieuwe LNG-installatie (artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, van de Gasrichtlijn)**

Op grond van artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet (artikel 36, eerste lid, van de Gasrichtlijn) kan een ontheffing worden verleend voor grote nieuwe infrastructuur, waaronder voor grote LNG-installaties.

De LNG-installatie van EET moet worden gezien als een groot nieuw infrastructuurproject en bijgevolg grote LNG-installatie in de zin van voornoemde bepalingen. Niet alleen zijn met de aanleg van de LNG-installatie hoge kosten gemoeid (zie paragraaf 5.3), met de LNG-installatie van EET neemt de huidige LNG-invoercapaciteit in Nederland immers toe van 12 miljard m<sup>3</sup> naar meer dan 20 miljard m<sup>3</sup>, een toename met 66,6%.

Ook indien rekening gehouden wordt met de voorgenomen uitbreiding in Nederland van de bestaande LNG-terminal GATE van 12 miljard m<sup>3</sup> naar 16 miljard m<sup>3</sup>,<sup>12</sup> is er nog steeds sprake van een significante toename van de LNG-invoercapaciteit van 50%.

Daarnaast neemt door EET de LNG-invoercapaciteit in en via Nederland toe met een omvang die gelijk staat aan meer dan 20% van het Nederlandse binnenlandse verbruik van aardgas. Er is dus alle grond om de LNG-terminal van EET te kwalificeren als een groot nieuw infrastructuurproject c.q. grote nieuwe LNG-terminal.

### **5.2 De aanleg van de LNG-installatie versterkt de mededinging bij de levering van gas en de leveringszekerheid (artikel 18h, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet en artikel 36, eerste lid, onderdeel a; de Gasrichtlijn)**

#### **5.2.1 Mededinging op de gasmarkt (algemeen)**

Als algemeen vertrekpunt geldt dat de mededinging op de Europese interne gasmarkt door de aanleg van een LNG-terminal wordt versterkt. Van de totale Europese interne gasmarkt (met een omvang van circa 500 miljard m<sup>3</sup>) is circa 90% afkomstig uit import. Het totale aandeel Russisch gas is daarbij ca. 40%. Een extra LNG-terminal vergroot de aanvoermogelijkheden voor gas uit een bredere groep producerende landen dan die via pijpleidingen met de Europese Unie zijn verbonden, zodat de verhouding tussen vraag en aanbod op de markt verbetert voor afnemers.

Dit effect wordt versterkt wanneer de nieuwe aanvoermogelijkheid via de LNG-installatie op non-discriminatoire wijze wordt aangeboden aan de markt (primaire allocatie) en wanneer (tijdelijk) ongebruikte capaciteit binnen een korte termijn opnieuw wordt aangeboden aan de markt volgens het 'use-it-or-loose-it'-principe (hierna: UIOLI) (secundaire allocatie). Deze elementen worden in de navolgende paragrafen besproken.

Verder geldt dat de Nederlandse gasmarkt met de gashandelsplaats Title Transfer Facility, veruit de meest liquide gasmarkt van de Unie is zoals onder meer blijkt uit rapportages van ACER.<sup>13</sup> Met de additionele aanvoer van LNG via een additionele LNG-terminal zal deze liquiditeit alleen maar toenemen, dan wel er toe leiden dat deze op peil blijft als de aanvoer van gas uit Rusland wegvalt. Daarmee is er ook een positief effect op de downstream markt.

#### **5.2.2 Primaire allocatie**

Zoals hiervoor in paragraaf 3.3 is toegelicht, heeft EET een transparant en non-discriminair proces ingericht waardoor alle geïnteresseerde marktpartijen zonder verplichtingen hebben kunnen kennisnemen van de tarieven, condities en voorwaarden voor de toewijzing van capaciteit<sup>14</sup> en in de gelegenheid zijn gesteld om een bindend bod uit te brengen. Daarbij geldt dat elke 'entiteit' of geïnteresseerde partij slechts één bod mag uitbrengen.

In het ontheffingsverzoek is toegelicht dat in het geval vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming zijn, elkaar overtreffen, ofwel de vraag ontoereikend blijkt, de beschikbare capaciteit wordt verdeeld aan de hand van door EET vooraf vastgestelde allocatieregels (bijlage 4 bij het ontheffingsverzoek). Deze allocatieregels zijn vooraf aan partijen ter beschikking gesteld (als Appendix A bij het Form of Binding Bid Term Sheet) en gelden voor alle biedende partijen op gelijke wijze.

De allocatieregels zijn vormgegeven met een aantal centrale uitgangspunten.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2021/2022, 29 023, nr. 302.

<sup>13</sup> ACER Market Monitoring Report 2020 – Gas Wholesale Market; 14 July 2021.

<sup>14</sup> [www.eemsenergyterminal.nl/en/becoming-a-customer](http://www.eemsenergyterminal.nl/en/becoming-a-customer).



Ten eerste wordt, in het kader van de doelstelling om gasimportstromen te diversifiëren en om Russisch gas te weren, voorrang gegeven aan partijen die in hun bieding opnemen dat de door hen gecontracteerde LNG-volumes van niet-Russische origine zijn. De Terminal Use Agreement voorziet in dit verband in verplichtingen voor de gebruikers om in de documentatie van de carriers de herkomst van het LNG en de plaats waar het LNG op de carrier is geladen te (laten) specificeren. Dit onderwerp wordt nader besproken in paragraaf 5.2.4.

Ten tweede is het doel om zowel meerdere partijen toegang te bieden tot de primaire capaciteit terwijl tegelijkertijd een operationeel hanteerbare klantengroep ontstaat. Voor dit doel wordt capaciteit in eerste instantie gealloceerd aan partijen die tussen de 1,5 – 2 miljard m<sup>3</sup> per jaar aan capaciteit wensen te contracteren. EET heeft toegelicht dat bij genoemde omvang van tussen de 1,5 – 2 miljard m<sup>3</sup> het operationeel haalbaar is om te werken met slots. In het specifieke operationele proces van de twee aangrenzende FSRU's is het belangrijk dat partijen goed kunnen samenwerken en het operationele proces zo soepel mogelijk loopt om zodoende optimaal gebruik te kunnen maken van de capaciteit van de LNG-installatie. EET schat in dat dit haalbaar blijft bij een klantengroep van circa 4-5 gebruikers.

Indien de totale vraag van deze geïnteresseerde partijen hoger is dan de beschikbare capaciteit, wordt capaciteit toegewezen aan partijen die het hoogst scoren in een ranking die is gebaseerd op een door de klant aangegeven verwachte benuttingsgraad (Minimum Utilization rate)<sup>15</sup> om het daadwerkelijk gebruik van de LNG-installatie – zowel in het belang van de leveringszekerheid als in het belang van de operationele parameters van de LNG-installatie – te belonen, en een door de klant aangegeven bereidheid om een mark-up boven op het minimumtarief te betalen (Mark-up Price), zodat bieders de mogelijkheid wordt geboden om zich te onderscheiden van andere bieders door een bieding in te dienen die reflecteert wat de capaciteit voor hen waard is. Om de benuttingsgraad maximaal te verzekeren is in het Form of Binding Bid Term Sheet tevens aangegeven dat EET biedingen van geïnteresseerde partijen kan weigeren indien zij significant minder operationele ervaring (operational experience) in de LNG industrie en minder flexibiliteit op de downstream markt hebben dan andere geïnteresseerde partijen.

Vervolgens, wordt, alleen indien met deze vraag de totale beschikbare capaciteit niet wordt verkocht, de resterende capaciteit toegewezen aan geïnteresseerde partijen die meer dan 2 miljard m<sup>3</sup> willen contracteren en daarna aan geïnteresseerde partijen die minder dan 2 miljard m<sup>3</sup> willen contracteren, met prioriteit voor partijen die de grootste hoeveelheid capaciteit wensen te contracteren.

De allocatieregels stellen ten slotte dat indien voornoemde toewijzingscriteria niet voldoende zijn om alle capaciteit toe te wijzen of om de totale beschikbare capaciteit te verkopen, EET naar eigen goeddunken (sole discretion) zal bepalen hoe de capaciteit wordt toegewezen.

De allocatieregels bevatten geen criteria op basis van de duur van de capaciteitsboekingen. In dit verband geldt dat de Terminal Use Agreements die gebruikers kunnen afsluiten uitgaan van een duur van vijf jaar. Deze voorwaarde in de Terminal Use Agreement luidt voor alle gebruikers gelijk. Er is niet voorzien in Terminal Use Agreements voor een beperktere duur.

EET geeft aan dat wanneer allocatie op basis van de hiervoor omschreven regels onverhoopt geen succes zou zijn, zij in dat geval zal overgaan tot bilaterale onderhandelingen met klanten.

In de niet-bindende fase hebben meer dan 15 partijen hun interesse getoond in het gebruik van de terminal, met een gezamenlijke vraag die vier keer zo groot was als het aanbod.<sup>16</sup>

Zoals in paragraaf 3.3 is toegelicht, heeft EET binnen de deadline op 10 juni 2022 twee onvoorwaardelijke bindende biedingen ontvangen die zullen resulteren in bindende capaciteitsgebruikovereenkomsten. EET heeft aangegeven dat de finale capaciteitsafname door deze twee partijen nog wordt bepaald. Zij hebben daarvoor de tijd tot 6 juli 2022 (17:00 uur CET).

EET heeft op haar website kenbaar gemaakt dat wanneer de uitkomst zal zijn dat nog niet de volledige capaciteit van de LNG-installatie is gecontracteerd, EET het proces en tijdpad voor allocatie van de resterende capaciteit aan marktpartijen bekend zal maken. Aan alle marktpartijen wordt in dit verband de mogelijkheid geboden om zich tot 8 juli 2022 alsnog als geïnteresseerde partijen aan te melden.

Op basis van de hiervoor omschreven informatie ben ik van mening dat EET in beginsel heeft voorzien

<sup>15</sup> Marktpartijen geven aan hoeveel procent van de toegewezen capaciteit zij ten minste zullen benutten. Partijen accepteren daarmee een eenmalige one-off betaling aan EET in april 2024 indien zij dit minimum niet realiseren.

<sup>16</sup> [www.gasunie.nl/nieuws/tweede-drijvende-lng-installatie-gecontracteerd-voor-eemshaven](http://www.gasunie.nl/nieuws/tweede-drijvende-lng-installatie-gecontracteerd-voor-eemshaven).



in een transparant en non-discriminatoire primair allocatieproces. ACM onderschrijft dit in haar advies. ACM vraagt evenwel aandacht voor twee punten met betrekking tot het primaire allocatieproces.

Ten eerste vraagt ACM aandacht voor de laatste twee allocatieregels in Appendix A waarbij het uitgangspunt is dat, indien voorgaande toewijzingscriteria niet voldoende zijn, EET naar eigen goeddunken kan bepalen hoe de capaciteit wordt toegewezen. Door de invulling van deze regels open en aan EET te laten, is deze (eind)fase van het allocatieproces niet transparant en is op voorhand ook niet te beoordelen of de capaciteitstoedeling volledig niet-discriminatoire geschiedt. ACM adviseert daarom aan de ontheffing het voorschrift te verbinden dat EET verplicht om de laatste twee allocatieregels aan te passen, zodat vooraf vast staat dat alle capaciteit transparant en non-discriminatoire wordt toegewezen en verkocht.

Ik ben het eens met dit advies en verbind het geadviseerde voorschrift aan deze ontheffing. Daarnaast hebben ook de regulerende instanties van België en Frankrijk het belang van een transparant en non-discriminatoire allocatieproces onderstreept.

Uit de informatie van EET met betrekking tot het verloop van het primaire allocatieproces maak ik op dat EET de omstreden laatste twee allocatieregels in Appendix A nog niet heeft toegepast en ook niet voornemens is toe te passen. Uit de informatie die EET op 27 juni 2022 op haar website heeft bekendgemaakt, blijkt dat EET zelf al voornemens is om eventuele resterende primaire capaciteit niet naar eigen inzicht toe te wijzen op basis van een vooraf voor marktpartijen niet kenbare methode. EET heeft op transparante wijze gecommuniceerd over het verdere verloop van de primaire allocatieprocedure met daarbij duidelijke deadlines en stappen kenbaar voor alle marktpartijen. In geval niet alle primaire capaciteit wordt gecontracteerd, zal EET transparant communiceren over het vervolg van het allocatieproces en daarbij marktpartijen op non-discriminatoire wijze gelijke kansen bieden. Het aan het ontheffingsbesluit verbonden voorschrift biedt EET duidelijkheid bij deze stappen.

Ten tweede acht ACM het op basis van de allocatieregels niet aannemelijk dat één marktpartij dermate veel LNG-importcapaciteit kan verwerven dat deze speler hierdoor een marktpositie zou kunnen verkrijgen die de mededinging voor de levering van gas kan beperken. Ondanks dat de ACM de kans hierop zeer klein acht, adviseert de ACM een voorschrift te verbinden aan de ontheffing om te voorkomen, ook in de toekomst bij mogelijke uitbreiding van de capaciteit, dat een partij met een dominante positie op de gasmarkt zijn marktpositie kan versterken via het boeken van primaire LNG-importcapaciteit.

Ik onderschrijf dit advies en verbind het geadviseerde voorschrift aan deze ontheffing. Daarbij weeg ik mee dat een voorschrift van gelijke strekking tevens is verbonden aan de ontheffing voor de bestaande GATE LNG-terminal in Rotterdam. Ik acht het van belang dat in dit verband zo veel mogelijk een gelijk speelveld geldt.

### *5.2.3 UIOLI en secundaire allocatie*

In het ontheffingsverzoek is toegelicht dat EET zal faciliteren dat gecontracteerde capaciteit die niet wordt gebruikt door de klanten beschikbaar zal worden gesteld aan andere marktpartijen via de secundaire markt of via verkoop door EET. Dit zal volgens EET geschieden op basis van een transparante, niet-discriminatoire UIOLI-regeling.

EET geeft ook aan dat er een UIOLI-regeling zal worden ontwikkeld en toegepast voor het geval de door de klanten niet benutte capaciteit niet beschikbaar wordt gesteld aan anderen of niet wordt aangeboden op de secundaire markt.

EET geeft aan dat de hiervoor beschreven UIOLI-regelingen op moment van indiening van het ontheffingsverzoek nog in ontwikkeling zijn maar voor ingebruikname van de LNG-installatie opgezet zullen zijn. Uitgangspunten die EET voornemens is toe te passen zijn onder meer de mogelijkheid voor partijen om secundaire capaciteit af te nemen op een first-come-first-serve basis. Ook zal in de Terminal Use Agreement een maximale verkoopprijs worden opgenomen teneinde hoarding te voorkomen.

Net als voor de primaire allocatie geldt dat de facilitering van een secundaire markt, en de toepassing van UIOLI-regelingen van invloed zijn op de bijdrage van de LNG-installatie aan de mededinging.

ACM wijst op dit belang in haar advies en adviseert om, mede gelet op het feit dat de regels voor de secundaire allocatie en de toepassing van UIOLI-regelingen nog worden uitgewerkt, op dit punt voorschriften te verbinden aan de ontheffing die verzekeren. Ik deel dit standpunt en volg het advies van ACM op.



#### *5.2.4 Feitelijke mededinging op de gasmarkt (artikel 18h, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel a, van de Gasrichtlijn)*

Zoals hiervoor in paragraaf 5.2.2 en 5.2.3 is toegelicht, zijn en worden (door het verbinden aan deze ontheffing van voorschriften op gebied van primaire en secundaire capaciteitsallocatie) voor de verbetering van de mededinging de benodigde randvoorwaarden gecreëerd. De LNG-installatie vergroot de mogelijkheid voor import van aardgas door meerdere marktpartijen, waarbij gelet op de getoonde interesse en eerste berichten over de uitkomsten van het primaire allocatieproces het in de lijn der verwachting ligt dat er capaciteit zal worden gecontracteerd. Het samenstel van allocatieregels en contractvoorwaarden van EET is bovendien gericht op het maximaal stimuleren van de daadwerkelijke benutting van de gecontracteerde capaciteit, in het belang van het daadwerkelijk aantrekken van LNG-volumes.

Hierbij geldt de kanttekening dat het voor gebruikers van de capaciteit van de LNG-installatie mogelijk zal moeten zijn om op de huidige wereldmarkt LNG te contracteren. Omdat er op korte termijn nog geen substantiële toename LNG op de wereldmarkt komt, zal het dus moeten gaan om de verlegging van LNG-stromen.

EET heeft bij het ontheffingsverzoek een rapport van 16 mei 2022 gevoegd van de onafhankelijke consultant Frontier Economics. In dit rapport verschaft Frontier Economics op basis van een Hirschmann-Herfindahl Index (HHI) inzicht in de bijdrage van de LNG-installatie aan de mededinging. Frontier Economics gaat daarbij uit van de Noordwest-Europese groothandelsmarkt voor gas (Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk). Frontier Economics concludeert dat de LNG-installatie een positief effect heeft op de mededinging op deze markt omdat de LNG-installatie leidt tot additionele importcapaciteit, en daarmee meer concurrentie, die zonder dit project niet beschikbaar zou zijn. Zelfs als deze capaciteit niet wordt benut, neemt de concurrentie volgens Frontier Economics toe door het potentieel van deze additionele capaciteit (potentiële concurrentie).

Bij de beoordeling van het effect op de mededinging kan in het kader van onderhavige ontheffingsaanvragen worden meegewogen wat de relatie is van de capaciteit van het project in relatie tot de capaciteit die totaal beschikbaar is in de relevante markt. Ook kan worden ingegaan op de marktstructuur en de marktaandelen van betrokken partijen. Tot zover als dit mogelijk is, heeft Frontier Economics deze informatie in kaart gebracht in de hoofdstukken 3 en 5 van haar rapport. Voor het overige geldt dat het ten aanzien van deze onderwerpen lastig is informatie te geven. Immers, in principe staat de additionele importcapaciteit van de LNG-installatie ter beschikking aan de gehele Noordwest-Europese gasmarkt tot Polen en Tsjechië aan toe. Ook speelt mee dat binnen Noordwest Europa, niet alleen in Nederland maar ook in Duitsland en Frankrijk, in de afgelopen maanden meer plannen zijn aangekondigd voor de bouw en uitbreiding van LNG-installaties en aanleg van LNG-installaties door middel van FSRU's. De capaciteit op de relevante markt zal in de periode waarop de gevraagde ontheffing ziet naar verwachting nog substantieel toenemen. Dit maakt ook dat de kans dat een marktpartij een dominante positie verwerft niet of nauwelijks aanwezig is.

ACM komt in haar advies tot de conclusie dat de mededingingsanalyse van Frontier Economics aannemelijk is. Evenals Frontier Economics acht de ACM het aannemelijk dat de aanleg 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 LNG-installatie de concurrentie in gaslevering kan verbeteren; de aanleg van een LNG-installatie in de Eemshaven biedt toegang tot additionele gasbronnen en vergroot daarmee de mogelijkheid om meer (of andere) gasvolumes op de markt te brengen. ACM wijst er op dat de daadwerkelijke verbetering van de concurrentie zal afhangen van het daadwerkelijke gebruik van de LNG-installatie. De incentives die EET hanteert voor de benutting van de capaciteit kunnen hieraan bijdragen. ACM sluit ook niet uit, zoals Frontier Economics aangeeft, dat alleen al de aanwezigheid van de LNG-installatie kan leiden tot meer concurrentie voor levering van gas omdat hier potentiële concurrentiedruk vanuit kan gaan. Ook hiervoor geldt dat potentieel LNG (wereldwijd) wel beschikbaar moet zijn. ACM kan hier geen uitspraak over doen, maar ziet wel dat dat de aanvoer van LNG naar Europa in de afgelopen maanden sterk is toegenomen.

Samengenomen ben ik van mening dat het voldoende aannemelijk is dat de mededinging op de gasmarkt door de aanleg van de LNG-terminal wordt versterkt en dat daarmee is voldaan aan dit deel van het vereiste in artikel 18h, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet (artikel 36, eerste lid, onderdeel a, van de Gasrichtlijn).

#### *5.2.5 Russisch gas*

Aan de hiervoor aangegeven conclusie doet niet af dat EET bij de allocatie van capaciteit voorrang



geeft aan partijen die geen Russisch gas importeren.

De allocatievoorwaarden die EET hanteert zijn niet in strijd met non-discriminatieverplichtingen die EET heeft op grond van het algemene mededingingsrecht.<sup>17</sup> Er is sprake van een objectieve rechtvaardiging gelet op de bestaande machtspositie van Russische gasleveranciers op de Europese interne markt en de inzet door de Russische autoriteiten van gasleveranties als geopolitiek drukmiddel. De toegevoegde waarde van de extra capaciteit die door de aanleg van de LNG-installatie wordt gecreëerd, zal teniet worden gedaan indien de capaciteit in overwegende mate gealloceerd zou worden aan partijen die Russisch gas importeren. Het zou juist de mededinging op de gasmarkt niet versterken als deze voorrang niet zou worden toegepast.

Daarnaast zijn de allocatievoorwaarden ook niet in strijd met non-discriminatieverplichtingen op grond van de Gaswet en de Verordening nr. 715/2019 betreffende de toegang tot aardgastransmissienetten.<sup>18</sup> Het gaat hier immers om een voorwaarde gerelateerd aan de oorsprong van de volumes zonder onderscheid te maken tussen de potentiële klanten van de LNG-installatie. Er is dus geen sprake van een discriminatoir allocatiebeleid voor de toegang tot de infrastructuur. ACM onderschrijft deze conclusie in haar advies.

Naast deze verplichtingen zijn ook de artikelen 34-36 van het VWEU van belang, waaruit non-discriminatieverplichtingen voortvloeien die zien op goederen nadat die op de interne markt zijn gebracht. Hoewel vooralsnog LNG hoofdzakelijk in derde landen wordt geproduceerd en in de Europese worden geïmporteerd en het vrij verkeer van goederen en het verbod op kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking derhalve niet van toepassing is, kan niet worden uitgesloten dat LNG toch in een andere EU lidstaat formeel wordt ingevoerd en vervolgens via de EET faciliteiten op de interne markt wordt gebracht. In dit uitzonderlijk geval ben ik van mening dat dit, eveneens met beroep op artikel 36 van het VWEU, wordt gerechtvaardigd omdat in het onderhavige geval het doel om Russisch gas te weren gelegen is in de openbare veiligheid en de voorzienings- en leveringszekerheid.<sup>19</sup>

Tot slot is de voorrang die EET geeft bij de allocatie van capaciteit aan partijen die geen Russisch gas importeren, geen schending van het beginsel van nationale behandeling zoals opgenomen in artikel 3 van het General Agreement on Tariffs and Trade (hierna: GATT) en artikel 17 van het General Agreement on Trade in Services (hierna: GATS). EET handelt in lijn met het Nederlandse overheidsbeleid dat gericht is op het zo snel mogelijk uitfasen van de import van en het op de Nederlandse en Europese markt brengen van fossiele energiedragers uit de Russische Federatie. Deze ontheffing en de overige besluiten en maatregelen die de Nederlandse overheid treft voor de diversificatie van de bronnen voor de levering van aardgas vloeien voort uit of hangen nauw samen met dit overheidsbeleid. Dit overheidsbeleid dat door EET wordt gevolgd en nagekomen, is gebaseerd op de bescherming van de openbare veiligheid en nationale veiligheid en past daarmee binnen de uitzonderingsgrond van artikel XXI(b)(iii) en (c) van de GATT en artikel XIVbis(1)(b)(iii) en (c) GATS.

#### *5.2.6 Versterking leveringszekerheid (artikel 18h, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel a, van de Gasrichtlijn)*

De leveringszekerheid van aardgas is, in ieder geval nog in de komende jaren, van groot belang voor de Nederlandse samenleving en economie. Mede in het licht van de afbouw van de eigen gasproductie heeft het kabinet daarom meerdere maatregelen genomen om de leveringszekerheid te borgen. Naast maatregelen op gebied van de inzet en het vullen van de gasopslagen<sup>20</sup>, is het verminderen van de strategische afhankelijkheid van Russisch gas, zeker in het licht van de oorlog in Oekraïne, essentieel.

In de voorgaande paragrafen is toegelicht dat de LNG-installatie de mededinging op de gasmarkt naar alle waarschijnlijkheid zal versterken. Een goed functionerende gasmarkt is een belangrijke waarborg voor de leveringszekerheid, zoals in de Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid wordt gesteld.

De diversificatie van gasimport, primair door de import van niet-Russisch LNG, is door de Europese Commissie in het kader van RePowerEU ook benoemd als belangrijke manier om de afhankelijkheid van Russisch gas zo snel mogelijk af te bouwen en de veerkracht van de Europese interne gasmarkt te vergroten.

<sup>17</sup> Artikel 24 van de Mededingingswet en artikel 102 van het VWEU.

<sup>18</sup> Artikel 10, vierde lid, Gaswet en artikelen 15 en 17 van Verordening nr. 715/2009.

<sup>19</sup> ECLI:EU:C:1984:256.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2021–2022, 29 023, nr. 302.



Het samenwerkingsverband van Europese netbeheerders ENTSOG heeft in april 2022 in het kader van RePowerEU in opdracht van de Europese Commissie geanalyseerd welk effect de verschillende infrastructurele projecten hebben op de afhankelijkheid van Russisch gas.<sup>21</sup> Daarbij is ook gekeken naar de realisatie van de LNG-installatie in de Eemshaven. Uit deze analyse blijkt dat de LNG-installatie een positief regionaal effect heeft, dat leidt tot vermindering van de afhankelijkheid van Russisch gas in belang van de leveringszekerheid,

In het hiervoor genoemde rapport van 16 mei 2022 concludeert Frontier Economics dat de LNG-installatie een positief effect heeft op de leveringszekerheid, zowel in Nederland als de Europese Unie. Frontier Economics weegt hierbij mee dat de LNG-installatie eraan bijdraagt dat in de Nederlandse en Europese vraag naar gas in de komende jaren kan worden voorzien. Ook versterkt de LNG-installatie volgens Frontier Economics de robuustheid van het gassysteem in geval van uitval van infrastructuur of een leverancier en leidt de LNG-installatie tot meer beschikbare capaciteit bij piekbelasting.

De positieve reacties van de regulerende instanties van de lidstaten Duitsland, België en Frankrijk die zijn geraadpleegd over het ontwerpbesluit, reflecteren het verwachte positieve effect van de LNG-installatie op de leveringszekerheid. De Franse regulerende instantie, CRE, benoemt in haar brief zelfs specifiek dat de LNG-installatie een positief effect heeft op de onafhankelijkheid van Russisch gas. CRE is daarom positief over het project.

Ook ACM stelt in haar advies dat het aannemelijk is dat de aanleg van de LNG-installatie de leveringszekerheid in ieder geval niet verslechtert en ook kan bevorderen in geval de capaciteit van de LNG-installatie wordt benut voor import van LNG van diverse, niet-Russische, origine. ACM adviseert daarom positief over deze ontheffingsvoorwaarde.

***5.3 Het risico van de investering nodig voor de aanleg van de LNG-installatie is zo groot dat de aanleg niet zal plaatsvinden als geen ontheffing wordt verleend (artikel 18h, eerste lid, onderdeel b, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel b, van de Gasrichtlijn)***

In het ontheffingsverzoek heeft EET toegelicht dat de totale investering voor het contracteren van de FSRU's, de realisatie van de overige onderdelen van de LNG-installatie en de aansluiting van de LNG-installatie op het gastransportnet van GTS wordt geraamd op circa 600 miljoen euro.

Op moment van indiening van het ontheffingsverzoek waren de FSRU's gecontracteerd en was in een locatie voorzien, maar was de definitieve investeringsbeslissing voor de totale investering van 600 miljoen euro, en bijgevolg de beslissing om tot de aanleg van de LNG-terminal over te gaan, nog niet genomen. EET heeft laten weten dat inmiddels, op basis van de twee ontvangen onvoorwaardelijke bindende biedingen, op respectievelijk 16 en 17 juni het besluit is genomen en goedkeuring van de aandeelhouders is verkregen voor de aanleg van de LNG-installatie. Deze beslissing is genomen onder de aanname dat de verzochte ontheffing wordt verleend. Indien de ontheffing onverhoopt niet zou worden verleend, geldt dat de aanleg niet doorgaat. In de Terminal Use Agreements met de gebruikers van de LNG-installatie is het niet verkrijgen van een ontheffing een ontbindende voorwaarde.

Wat betreft deze investeringsbeslissing geldt het volgende. De investering in de LNG-installatie moest onder zeer grote tijdsdruk plaatsvinden. Om de LNG-installatie medio september 2022 operationeel te hebben, nog voor de winter van 2022–2023, moest er al in juni 2022 een (voorwaardelijke) finale investeringsbeslissing genomen worden. Dit neemt niet weg dat EET aangeeft dat zij niet bereid is om tot investering over te gaan indien er geen ontheffing wordt verleend. Dit heeft EET als volgt toegelicht.

Voor een positieve investeringsbeslissing is noodzakelijk dat EET voldoende zicht heeft op het kunnen terugverdienen van de investering, de netto-contante waarde van het project moet over de looptijd positief zijn. Daarvoor is noodzakelijk dat er voldoende inkomsten zijn om de kosten te dekken inclusief een vergoeding voor het risico dat gepaard gaat met de investering. Om zicht te hebben op voldoende inkomsten zullen er bindende contracten moeten zijn met de gebruikers van de LNG-installatie, waarbij bovendien de tariefafspraken voor de volledige duur van deze contracten vooraf met gebruikers worden afgesproken. Voor de definitieve investeringsbeslissing geldt als aanname dat de investeringen worden gedekt door de bindende contracten die voorzien in het (volledig) benutten van de capaciteit van de LNG-installatie. Gebruikers hebben voor het aangaan van deze overeenkomsten eveneens duidelijkheid nodig over de verplichtingen die zij met EET overeenkomen, inclusief duidelijkheid over het tarief voor gebruik van de geboekte capaciteit over de gehele periode. Deze duidelijkheid vooraf is dus ook een noodzakelijke voorwaarde voor de commitering.

<sup>21</sup> RePowerEU – Russian gas supply dependence, ENSTOG 22 april 2022.



Het reguleringsregime dat de Gaswet voorschrijft, en waaraan de LNG-installatie zonder ontheffing aan onderhevig is, vormt hierin een beperkende factor omdat er gedurende de terugverdienperiode van de LNG-installatie een jaarlijks terugkerende overheidstoetsing van tarieven en contractvoorwaarden wordt voorgeschreven met bijbehorende reguleringsrisico's. Dit creëert onzekerheid over de inkomsten en opbrengsten die een investeringsbeslissing in de weg staat. Dit wordt versterkt door het feit dat op zeer korte termijn de benodigde duidelijkheid via het reguleringsregime niet kan worden geboden omdat al op dit moment bindende contracten en tarieven moeten worden afgesproken.

Hier speelt mee dat binnen Noordwest Europa, niet alleen in Nederland maar ook in Duitsland, in de afgelopen maanden meer plannen zijn aangekondigd voor de bouw en uitbreiding van LNG-installaties en aanleg van LNG-installaties door middel van FSRU's.

Als gevolg hiervan concurreert EET niet alleen met LNG-installaties buiten Europa (wereldwijde competitie om LNG), maar ook met nabije (geplande) LNG-installaties in Noordwest-Europa. EET opereert derhalve in concurrentie met andere bestaande LNG-installaties (die kunnen uitbreiden of nog vrije capaciteit aanbieden), nieuwe installaties (het staat alle marktpartijen vrij initiatieven te ontwikkelen om een LNG-installatie te bouwen) en indirect ook met pijpleidingprojecten (omdat sommige gasproducenten de keuze hebben hun gas per pijpleiding of LNG naar de markten te vervoeren). EET geeft aan dat de meeste van de bestaande LNG-installaties waarmee EET in concurrentie zal treden zijn ontheven van regulering. Een uitzondering op dit laatste is de LNG-terminal in Zeebrugge die wel is gereguleerd (zie hierover paragraaf 5.6.1 hierna).

Binnen het hiervoor omschreven speelveld handelt EET marktconform en hanteert zij transparante en non-discriminatoire voorwaarden. EET moet in haar tariefstelling en contractvoorwaarden met zowel deze concurrentie als de onzekerheid van de huidige gasmarkt rekening houden. Potentiële klanten hebben marktkennis en de EET zal worden geconfronteerd met klanten die aanbiedingen van concurrenten afwegen.

Regulering brengt volgens EET verder ook risico's met zich mee voor het investeringsklimaat en daarmee voor de leveringszekerheid. Noordwest-Europa concurreert met respectievelijk groeiende en opkomende markten in onder andere de Verenigde Staten, India en China om gasstromen te contracteren. Het is dan ook geen vanzelfsprekendheid dat gasstromen naar Europa komen. In de concurrentieslag speelt het investeringsklimaat en daarmee het reguleringsregime voor LNG-installaties mede een rol. De huidige markt is een 'sellers market' waarin leveranciers kunnen kiezen aan wie zij hun LNG verkopen. Verkopers van het gas wensen maximale zekerheid ten aanzien van tarieven en voorwaarden.

EET stelt tevens dat een gereguleerde LNG-installatie asymmetrisch zou kunnen worden beïnvloed door inkomstenrisico's: terwijl inkomstenregulering opwaartse kansen beperkt, biedt regulering geen bescherming tegen neerwaartse risico's bij afwezigheid van "vaste" klanten. Zo is er geen gegarandeerde minimumomzet bij lage benutting van de LNG-installatie en is er geen gegarandeerd rendement voor de duur van 5 jaar van de LNG-installatie. Als gevolg hiervan bestaan bij toepasselijkheid van het gereguleerde regime, waardoor een beperking geldt op het vastleggen van tarieven en voorwaarden in contracten, asymmetrische risico's die ertoe kunnen leiden dat het daadwerkelijk verwachte rendement onder de kapitaalkosten daalt.

Ontheffing van de verplichtingen inzake tariefregulering kan voornoemde risico's mitigeren. Een ontheffing geeft EET de flexibiliteit die nodig is om snel te kunnen acteren, passende selectiecriteria te kunnen hanteren, en beoogde gebruikers duidelijkheid te verschaffen over de contractvoorwaarden in de onzekere en relatief korte periode waarvoor capaciteit in de LNG-installatie is gecontracteerd.

Ter onderbouwing van deze argumenten heeft EET een rapport van 16 mei 2022 van Frontier Economics overgelegd (bijlage 3 bij het ontheffingsverzoek). Dit rapport bevestigt de risico's die EET schetst en bevestigt ook de conclusie dat een ontheffing deze risico's kan mitigeren.

Uit het voorgaande maak ik op dat een positieve investeringsbeslissing voor de totale investering in de LNG-installatie, als randvoorwaarde voor de aanleg van de LNG-installatie, genomen is op basis van de noodzakelijke voorwaarde dat er vooraf duidelijkheid bestaat over tarieven en commitering van gebruikers aan die tarieven. Die duidelijkheid kan alleen worden gegeven indien, in het licht van de dringende situatie in Europa, duidelijkheid wordt geboden door middel van dit ontheffingsbesluit. De vereiste duidelijkheid aan gebruikers kan niet worden gegeven bij toepassing van de bepalingen inzake tariefregulering en gereguleerde derdentoegang.

Hieraan doet niet af dat vanuit de overheid – gelet op de hoge tijdsdruk – ter overbrugging van een deel van de (initiële) risico's in het kader van het contracteren van de FSRU's zicht is geboden op gedeeltelijke financiële garanties.



De Minister van Financiën heeft in april 2022 het besluit genomen om een garantie af te geven van 160 miljoen euro (80% van het geraamde investeringsbedrag voor de eerste FSRU) voor de duur van vijf jaar. Deze regeling was bedoeld om enige mate van zekerheid te bieden in een nog zeer onzekere eerste periode, ten behoeve van de eerste noodzakelijke handelingen (zoals het reserveren van de FSRU en zeker stellen van een locatie voor de FSRU). Deze regeling kan pas in effect treden na formele autorisatie door beide Kamers der Staten-Generaal.<sup>22</sup> Voor deze garantie geldt dat die inroepbaar is na ommekomst van de periode van vijf jaar in het geval met het project onvoldoende inkomsten worden gegenereerd om de investeringen terug te verdienen.<sup>23</sup>

Hierbij is aangegeven dat de garantieovereenkomst en het totale garantiebedrag in september 2022 en daarna ook jaarlijks worden geëvalueerd. Op basis van netto-inkomsten kan het garantieplafond nog dalen. Het plafond kan niet naar boven worden bijgesteld.

In mei 2022 heeft Minister van Financiën, als aandeelhouder van Gasunie, het besluit goedgekeurd om de tweede FSRU te contracteren onder de voorwaarde dat deze tweede FSRU tegen betaling van 50 miljoen euro uiterlijk op 1 juli 2022 kan worden geannuleerd. Ter zake van deze commitment van 50 miljoen euro heeft de Minister van Financiën het besluit genomen om een garantie voor 40 miljoen (80%) af te geven, opnieuw onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring.<sup>24</sup> Deze garantie heeft een looptijd tot 1 juli 2022 en ziet niet op het totale investeringsbedrag van de tweede FSRU, geraamd op in totaal (meer dan) 300 miljoen.

Per saldo geldt dus dat vanuit de overheid, nog onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring, zicht is geboden op garanties van maximaal 200 miljoen euro, terwijl de totale investering gemoeid met de LNG-installatie, zoals toegelicht in het ontheffingsverzoek, geraamd wordt op 600 miljoen euro. Voor EET geldt dus nog steeds dat zij een zeer groot investeringsrisico loopt, van 400 miljoen euro of meer.

Daar komt bij dat EET inmiddels de intentie heeft uitgesproken, op basis van de twee ontvangen onvoorwaardelijke bindende biedingen, om de garantieregelingen te beëindigen. Deze onvoorwaardelijke biedingen geven volgens EET namelijk voldoende zekerheid dat de investeringen voor beide FSRU's kunnen worden terugverdiend. De beslissing is dus ook genomen dat geen gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om de tweede FSRU uiterlijk op 1 juli 2022 te annuleren. Daarbij geldt wel, zoals hiervoor is toegelicht, dat voor deze zekerheid de onderhavige ontheffing nog steeds als noodzakelijke voorwaarde geldt.

#### ***5.4 De eigendom van de LNG-installatie berust bij een ander dan de beheerder van het net of de installatie waarop de LNG-installatie zal worden aangesloten (artikel 18h, eerste lid, onderdeel c, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel c, van de Gasrichtlijn)***

In het ontheffingsverzoek is toegelicht dat de LNG-installatie bestaat uit de twee FSRU's die door EET zijn gecontracteerd, elk voor de duur van 5 jaar. EET heeft toegelicht dat de respectieve eigenaren van de FSRU's onder genoemde contracten de FSRU's volledig ter beschikking stellen voor de overeengekomen periode. EET heeft daarbij het recht om zelfstandig en onafhankelijk de FSRU's in te zetten voor de ontvangst en hervergassing van LNG en invoeding van gas op het gastransportnet.

Daarnaast bestaat de LNG-installatie uit de benodigde infrastructuur op land: de elektrische installatie vanaf de aansluiting op het openbare elektriciteitsnet tot de elektrische installatie van de FSRU's, een warmwaterleiding en de technische gasinstallatie tussen de FSRU's en het gasontvangststation (entrypunt) waar de LNG-terminal wordt aan gesloten op het landelijk gastransportnet dat wordt beheerd door GTS.

EET geeft in het ontheffingsverzoek aan dat zij de eigendom (althans wat betreft de FSRU's het exclusieve gebruiksrecht tijdens de huurperiode) van de LNG-installatie zal hebben.

De eigendom van de LNG-installatie berust, blijkens het voorgaande, niet bij GTS. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van artikel 18, eerste lid, onderdeel c, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel c, van de Gasrichtlijn).

Ook ACM beoordeelt in deze ontheffingsvoorwaarde in haar advies positief. ACM heeft ten behoeve

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2021–2022, 29 023, nr. 303.

<sup>23</sup> Het maximale investeringsbedrag dat wordt gedekt door deze garantie is 200 miljoen euro. Indien na 5 jaar bijvoorbeeld slechts 100 miljoen euro aan inkomsten is gegenereerd, zou EET onder deze garantie aanspraak kunnen maken op 80 miljoen euro. Het garantieplafond bedraagt 160 miljoen euro.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2021–2022, 29 023, nrs. 304 en 306.



van deze voorwaarde aanvullend beoordeeld: het bestaan van de entiteiten die de eigendommen in handen hebben, of deze entiteiten voldoende van elkaar zijn gescheiden en de (feitelijke) zeggenschap van EET. ACM concludeert dat GTS geen aandeelhouder of bestuurder is van EET. Ondanks dat de LNG-installatie nog niet is gebouwd en de feitelijke zeggenschap nog niet formeel is, gaat ACM ervan uit dat het eigendom van de LNG-installatie niet in handen komt van GTS en logischerwijs in handen van EET komt gezien de statutaire doelstelling van EET, dan wel in handen van Gasunie LNG Holding B.V.

Teneinde te borgen dat deze aannames juist zijn en blijven, adviseert ACM om aan de ontheffing de volgende voorschriften te verbinden:

- a. De ontheffinghouder zorgt ervoor dat de eigendom van de LNG-installatie onafhankelijk is en blijft van GTS gedurende de ontheffingsperiode;
- b. De ontheffinghouder is qua rechtsvorm gesplitst van en handelt ook overigens feitelijk onafhankelijk van GTS. Met het oog op het nog formaliseren van de rol van de Managing Director van EET betekent dit in elk geval dat er geen personeel van GTS tevens werkzaam is voor EET.

Dit advies volg ik op.

***5.5 De gebruikers van de LNG-installatie wordt een tarief in rekening gebracht (artikel 18h, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel d, van de Gasrichtlijn)***

In het ontheffingsverzoek is toegelicht dat EET een zelfstandige entiteit is met een eigen winst- en verliesrekening. De enige activiteit van EET is de exploitatie van de LNG-installatie. Voor EET is daarom essentieel dat tarieven in rekening worden gebracht bij de gebruikers van de LNG-installatie voor de diensten die zij afnemen. In het ontheffingsverzoek is aangegeven dat er geen verband is met inkomsten uit handelsactiviteiten of andere infrastructuuractiviteiten.

In het ontheffingsverzoek heeft EET het commerciële proces toegelicht dat volgens EET zal leiden tot marktconforme tarieven en voorwaarden.

De LNG-markt is een wereldmarkt die gedreven wordt door een hoge mate van kostenbewustzijn. De drijfveer van gas leverende landen en de betrokken wereldwijd opererende producenten en handelaren is om een zo groot mogelijk rendement te behalen met hun LNG. Hervergassingskosten zijn hierbij ook van belang. EET geeft aan dat zij een beperkte marktmacht heeft en in de LNG-markt een positie zal moeten opbouwen. Volgens EET is het in die context van essentieel belang dat zij marktconforme tarieven in rekening brengt die geaccepteerd worden door gebruikers.

Uit het voorgaande volgt dat wordt voldaan aan het vereiste in artikel 18h, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet (artikel 36, eerste lid, onderdeel d, van de Gasrichtlijn) dat aan gebruikers van de LNG-installatie een tarief in rekening wordt gebracht.

ACM adviseert ook positief ten aanzien van deze ontheffingsvoorwaarde. Gezien het feit dat in de open season procedure met klanten is en wordt onderhandeld over de voorwaarden en tarieven, gaat ACM ervan uit dat in de praktijk ook tarieven in rekening worden gebracht. ACM zal hier toezicht op houden.

***5.6 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 waarop de LNG-installatie wordt aangesloten dan wel de leveringszekerheid (artikel 18h, eerste lid, onderdeel e, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel e, van de Gasrichtlijn)***

***5.6.1 Mededinging op de relevante markten en doelmatige werking van de interne gasmarkt en leveringszekerheid***

In paragraaf 5.1 is toegelicht dat het effect van de LNG-installatie zowel wat betreft de mededinging op de gasmarkt als de leveringszekerheid positief wordt beoordeeld. Hieruit volgt dat de mededinging op de relevante markten, de doelmatige werking van de interne gasmarkt en de leveringszekerheid door LNG-installatie niet wordt belemmerd.

EET heeft aan de hand van het rapport van Frontier Economics ook voldoende onderbouwd dat de mededinging op de relevante markten, de werking van de interne gasmarkt en de leveringszekerheid niet wordt belemmerd door een ontheffing voor de LNG-installatie.

In paragraaf 5.3 is toegelicht dat EET met de LNG-installatie concurreert met andere LNG-installaties

en aanbieders van importcapaciteit en dat het voor EET alleen mogelijk is om in aan die concurrentiestrijd deel te nemen indien zij een ontheffing verkrijgt en daarmee voldoende zekerheid heeft en kan bieden aan gebruikers. In paragraaf 5.3 is ook benoemd dat de LNG-terminal van EET ook concurreert met de wél gereguleerde LNG-terminal in Zeebrugge. Er is geen reden om aan te nemen dat een ontheffing voor de LNG-terminal van EET de gereguleerde LNG-terminal in Zeebrugge negatief zou beïnvloeden. Dit baseer ik op het feit dat de Belgische regulerende instantie CREG heeft laten weten geen bezwaar tegen verlening van de verzochte ontheffing, zo lang de capaciteit door EET op een transparante en non-discriminatoire wijze wordt verkocht en gealloceerd en de projectkosten uitsluitend worden terugverdiend via vergoeding voor verleende diensten en het project geen impact heeft op tarieven op grensoverschrijdende interconnectiepunten. Aan deze voorwaarden wordt voldaan. Hierbij weeg ik ook mee dat de bestaande LNG-terminal GATE in Nederland, die niet is gereguleerd, en de LNG-terminal in Zeebrugge al sinds jaar en dag naast elkaar functioneren zonder dat er daarbij een negatieve invloed uitgaat van GATE op de terminal in Zeebrugge. Het is dan ook niet aannemelijk dat EET, dat immers qua doorvoercapaciteit kleiner is dan GATE, wel een negatieve invloed zou hebben op de LNG-terminal in Zeebrugge.

Uit het Frontier Economics-rapport volgt dat enkel in een uiterst scenario waarbij Equinor/Petoro als een van de grootste leveranciers verantwoordelijk zou zijn voor (het grootste deel van de) aanvoer van LNG in combinatie met benutting van de volledige capaciteit van de LNG-installatie (12 miljard m<sup>3</sup>) er negatieve effecten op de mededinging te verwachten zijn. Frontier Economics acht deze situatie (zeer) onaannemelijk vanwege het capaciteitsallocatiemechanisme dat EET toepast, gericht op boekingen door meerdere partijen, en omdat Equinor/Petoro niet in staat zal zijn 12 miljard m<sup>3</sup> LNG per jaar te produceren en exporteren.

Frontier Economics gaat ook in op het counterfactual scenario waarbij er geen ontheffing zou worden verleend. Aangezien de ontheffing een voorwaarde is voor de aanleg van de LNG-installatie, stelt Frontier Economics dat de relevante vergelijking die moet worden gemaakt de vergelijking is tussen de situatie waarbij de capaciteit van de LNG-installatie op niet gereguleerde basis in de markt wordt gezet met de situatie waarbij de LNG-terminal niet wordt aangelegd. Uit het rapport van Frontier Economics blijkt dat in vergelijking de situatie waarbij de LNG-installatie wél wordt aangelegd, onder verlening van een ontheffing, het gunstigste effect heeft op de mededinging.

Verder concludeert Frontier Economics dat een ontheffing ex artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet geen negatieve gevolgen heeft voor de leveringszekerheid, ook niet voor de leveringszekerheid van andere Europese landen, zowel op de korte als lange termijn. Hieruit volgt dat een ontheffing ook geen afbreuk doet aan het beginsel van energiesolidariteit dat op grond van artikel 194, eerste lid, VWEU door lidstaten in acht moet worden genomen.

Deze conclusies ten aanzien van de mededinging, werking van de interne markt en leveringszekerheid, in combinatie met het beginsel van het beginsel van energiesolidariteit, worden bevestigd door de positieve reacties van de regulerende instanties van Frankrijk, België en Duitsland.

Ik maak hieruit op dat de ontheffing niet de mededinging op de relevante markten, de doelmatige werking van de interne gasmarkt of de leveringszekerheid belemmert (artikel 18h, eerste lid, onderdeel e, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel e, van de Gasrichtlijn).

Dit wordt door ACM onderschreven. Ook ACM komt in haar advies tot de conclusie dat aan deze ontheffingsvoorwaarde wordt voldaan.

#### *5.6.2 Doelmatige werking van het landelijk gastransportnet (artikel 18h, eerste lid, onderdeel e van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel e, van de Gasrichtlijn)*

Ten slotte mag de ontheffing de doelmatige werking van het landelijk gastransportnet waarop de LNG-installatie wordt aangesloten niet belemmeren. Ook aan deze voorwaarde wordt voldaan.

EET heeft bij GTS een aanvraag ingediend voor een nieuwe aansluiting op het landelijk gastransportnet (met een maximumcapaciteit van 15 Gwh/h). Hierdoor wordt een nieuw zogenoemd entypunt gecreëerd waarop gas zal worden ingevoerd. EET heeft toegelicht dat er voldoende capaciteit in het landelijk gastransportnet is om gas in te voeden. Vanwege de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld is de locatie in Noord-Nederland uitermate geschikt wat betreft beschikbare transportcapaciteit.

Op grond van artikel 2.1.1a van de op de Gaswet gebaseerde Transportcode Gas – LNB is GTS verplicht om de ACM te informeren over het voornemen om, anders dan vanwege marktintegratie, nieuwe entry- of exitpunten vast te stellen. GTS heeft ACM op 4 mei 2022 geïnformeerd over de aanvraag van EET en het voornemen om de nieuwe aansluiting te realiseren (bijlage bij het onthef-



fingsverzoek). GTS heeft daarbij aangegeven invulling aan het verzoek van EET te willen geven door het creëren van één of mogelijk twee nieuwe entrypuncten (afhankelijk van de benodigde configuratie). GTS heeft de ACM verzocht om het materieel effect te beoordelen. GTS heeft daarbij aangegeven zelf van oordeel te zijn dat het creëren van het nieuwe entrypunct (of entrypuncten) additionele transportcapaciteitsboekingen en daarmee een positief materieel effect tot gevolg heeft.

Op 13 mei 2022 heeft ACM de beoordeling van het materieel effect gepubliceerd op haar website.<sup>25</sup> ACM heeft daarbij aangegeven dat het gaat om een effect op de tarieven. In dit geval heeft de vaststelling van een nieuw entrypunct een mogelijk dempend effect op de tarieven. Indien er meer capaciteit bij GTS gecontracteerd wordt, zullen de tarieven volgens ACM dalen. Dit zou dan dus een positief materieel effect zijn. Indien er niet meer capaciteit bij GTS wordt gecontracteerd gaat het om een neutraal materieel effect.

ACM beoordeelt in haar advies het effect van de LNG-installatie op de werking van het landelijke gastransportnet van GTS en of GTS mogelijke congestie verwacht als gevolg van de realisatie van de LNG-installatie. De ACM stelt dat GTS op 9 juni 2022 heeft laten weten dat de ontheffing aan EET geen belemmering vormt voor de doelmatige werking van het landelijke gastransportnetwerk en adviseert daarmee positief op dit punt.

### **5.7 Reikwijdte en duur van de ontheffing**

Nu wordt voldaan aan de vereisten voor ontheffing ex artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet (artikel 36, eerste lid, van de Gasrichtlijn), moet worden beoordeeld in hoeverre ontheffing van de in het ontheffingsverzoek genoemde bepalingen in de Gaswet noodzakelijk is gelet op het investeringsrisico voor EET.

EET heeft verzocht om ontheffing van de artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet.<sup>26</sup> Deze artikelen bevatten verplichtingen voor LNG-bedrijven op gebied van tariefregulering en gereguleerde derdentoeegang. Gelet op het voorgaande is ontheffing van (alleen) deze bepalingen noodzakelijk. Dit is in lijn met het advies van ACM.<sup>27</sup>

EET heeft ook verzocht om ontheffing van artikel 19 van de Gaswet. Dit artikel bepaalt dat een partij die een geschil heeft met een LNG-bedrijf over de wijze waarop deze zijn taken en bevoegdheden uitoefent, dan wel aan zijn verplichtingen op grond van deze wet voldoet, een klacht bij de ACM kan indienen. EET heeft in het ontheffingsverzoek niet onderbouwd waarom ontheffing van deze bepaling noodzakelijk is gelet op het investeringsrisico van EET. Daarnaast geldt dat EET als LNG-bedrijf, zoals hiervoor in paragraaf 2 is toegelicht, meer taken en verplichtingen heeft op grond van de Gaswet dan waarvoor ontheffing mogelijk en noodzakelijk is. In die context behoudt artikel 19 van de Gaswet betekenis, ook in geval van ontheffing van bepalingen inzake gereguleerde derdentoeegang. Gelet hierop acht ik ontheffing van artikel 19 niet nodig of gewenst. Ook dit is in lijn met het advies van ACM.

EET heeft verder verzocht om een ontheffing voor de duur van 6 jaar gerekend vanaf de eerste inbedrijfname (naar verwachting op 15 september 2022). Deze zesjarige duur slaat volgens EET terug op de vijfjarige huurtermijn van de FSRU's in combinatie met enige mate van flexibiliteit om te borgen dat de markt niet gedurende of vlak voor de start van een gasjaar geconfronteerd wordt met een onduidelijke situatie. De conceptovereenkomsten met gebruikers die EET heeft overgelegd hebben eveneens een looptijd van circa 5 jaar.

Ik acht de verzochte ontheffingsduur in het licht van de gegeven toelichting redelijk en gerechtvaardigd. Zeker wanneer wordt meegewogen dat de gevraagde duur aanzienlijk korter is dan de gebruikelijke periode van 20 of 25 jaar die voor andere in Europa verleende ontheffingen is toegepast. In paragraaf 5.8 hierna wordt toegelicht dat met de relatief korte ontheffingsduur ook recht wordt gedaan aan de overige betrokken belangen. Ook ACM adviseert positief over de verzochte ontheffingsduur.

Ten slotte heeft EET ontheffing gevraagd voor een maximale capaciteit van 12 miljard m<sup>3</sup>. Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht, verwacht EET dat in eerste instantie circa 8 miljard m<sup>3</sup> capaciteit vermarkt

<sup>25</sup> [www.acm.nl/nl/publicaties/melding-materieel-effect-nieuwe-entrypuncten-gts](http://www.acm.nl/nl/publicaties/melding-materieel-effect-nieuwe-entrypuncten-gts).

<sup>26</sup> Deze bepalingen vormen een implementatie van, onder meer, de artikelen 32, eerste lid, en 41, zesde lid en tiende lid, van de Gasrichtlijn.

<sup>27</sup> ACM heeft, gelet op de tekst van het oorspronkelijke ontheffingsverzoek en de tekst van artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet geadviseerd om alleen ontheffing te verlenen van de paragrafen 2.2, 2.3 en 80 en 82 van de Gaswet. Afgezien van de artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet bevatten de paragrafen 2.2 en 2.3 echter geen verplichtingen voor LNG-bedrijven. Ook de artikelen 80 en 82 van de Gaswet richten zich niet tot LNG-bedrijven. Daarom is alleen ontheffing van de artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet noodzakelijk.





zal kunnen worden. EET heeft daarbij aangegeven dat zij voornemens is om alle capaciteit die bij de start op betrouwbare wijze beschikbaar kan worden gemaakt zal worden vermarkt. Als er voldoende operationele ervaring is opgedaan verwacht EET dat de capaciteit in een later stadium kan worden uitgebreid tot maximaal 12 miljard m<sup>3</sup>. Deze uitbreiding geschiedt door optimalisatie van het proces, niet door fysieke uitbreiding van de LNG-installatie. Gelet hierop verleen ik de ontheffing voor de volledige capaciteit van 12 miljard m<sup>3</sup>.

ACM adviseert ten aanzien van de capaciteit om voorschriften ten aanzien van de toekomstige uitbreidingscapaciteit op te nemen met als doel dat EET een procedure hanteert die aan alle marktpartijen de mogelijkheid biedt om in een open, transparant en non-discriminatoir proces interesse te tonen in het contracteren van capaciteit. Ook adviseert ACM een voorschrift aan de ontheffing te verbinden waarmee wordt verduidelijkt dat met toekomstige uitbreidingscapaciteit wordt bedoeld de capaciteit die wordt ontwikkeld als uitbreiding op de initieel beschikbare capaciteit van 8 miljard m<sup>3</sup> tot het maximum van 12 miljard m<sup>3</sup>. Dit advies volg ik op.

### **5.8 Overige betrokken belangen – besparing en verduurzaming**

Het kabinet wil niet alleen de afhankelijkheid van Russisch gas maar ook de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in het algemeen zo spoedig mogelijk afbouwen. Nederland zet zich daarom nationaal en in Europa actief in voor energiebesparing en versnelling van de energietransitie zodat de vraag zo spoedig mogelijk wordt afgebouwd.

De hiervoor genoemde diversificatie van gasimportstromen is daarnaast van belang zolang het nog nodig is om fossiele alternatieven voor Russisch aardgas te creëren ('fossiel voor fossiel').

Met de aanleg van de LNG-terminal en de ontheffing voor de beperkte duur van 6 jaar wordt naar mijn mening recht gedaan aan al deze betrokken belangen. Zolang het op de relatief korte termijn nog nodig is worden gasimportstromen gediversifieerd. Tegelijkertijd staat de ontheffing besparing en verduurzaming niet in de weg en zijn er mogelijkheden voor duurzaam hergebruik van de infrastructuur.

Deze conclusie wordt onderschreven door Frontier Economics in het rapport van 16 mei 2022. Daarin is toegelicht dat aardgas gedurende de beperkte verzochte ontheffingsduur van 6 jaar zeker nog nodig zal zijn. Tegelijkertijd staat de LNG-installatie volgens Frontier Economics energiebesparing en verduurzaming niet in de weg. Hierbij is overwogen dat de LNG-installatie een aanvulling vormt op het gebruik van duurzame energie (bijvoorbeeld bij duurzame elektriciteitsproductie waarbij gas kan functioneren als back-up). Op de langere termijn, waarbij aardgas klimaat-neutraal moet worden uitgefaseerd, kunnen LNG-installaties worden hergebruikt voor duurzame toepassingen zoals de import van waterstof.

### **5.9 Beslissing op het ontheffingsverzoek**

Nu wordt voldaan aan de wettelijke vereisten voor een ontheffing en een ontheffing bovendien wordt gerechtvaardigd door de betrokken belangen, wil ik het verzoek van EET gedeeltelijk in en verleen ik een ontheffing op grond van artikel 18h, eerste lid, Gaswet van de artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet.

Daarbij worden aan deze ontheffing, conform artikel 18h, zevende en achtste lid, van de Gaswet, voorschriften verbonden met betrekking tot niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur, inclusief het borgen van de onafhankelijke eigendom van de LNG-installatie, en de toewijzing van capaciteit.

Daarbij verbind ik aan deze ontheffing tevens de voorschriften zoals geadviseerd door ACM en als toegelicht in de paragrafen 5.2.2, 5.2.3, 5.4 en 5.7.

Besluit

#### **Artikel 1**

Aan EemsEnergy Terminal B.V. wordt op grond van artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet voor de LNG-installatie een ontheffing verleend van de artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet voor de duur van 6 jaar, gerekend vanaf de eerste inbedrijfname van de LNG-terminal in de Eemshaven, gedeelte Wilhelminahaven, in de provincie Groningen, en voor een capaciteit van 12 miljard m<sup>3</sup>.



## Artikel 2

Aan deze ontheffing worden de op grond van artikel 18h, zevende lid en achtste lid, van de Gaswet de volgende voorschriften verbonden:

1. Alle potentiële gebruikers van de LNG-terminal moet gelegenheid worden geboden hun belangstelling aan te geven alvorens de toewijzing van capaciteit in de LNG-installatie, inclusief eigen gebruik, plaatsvindt.
2. Ongebruikte capaciteit moet op de markt worden aangeboden en gebruikers van de LNG-installatie krijgen het recht de door hen ingekochte capaciteit te verhandelen op de secundaire markt.
3. EemsEnergy Terminal B.V. past zo spoedig mogelijk de laatste twee regels (7 en 8) van de capaciteitsallocatieregels voor primaire capaciteit (capacity allocation rules) aan zodat vooraf vast staat dat alle capaciteit transparant en non-discriminatoire wordt toegewezen of verkocht. EemsEnergy Terminal B.V. overlegt een afschrift van de aangepaste capaciteitsallocatieregels aan de Minister en aan de Autoriteit Consument en Markt.
4. Eems Energy Terminal B.V. stelt zo spoedig mogelijk, voor de toepassing en uitvoering van het tweede voorschrift van dit artikel, een transparante en non-discriminatoire procedure op voor het aanbieden van ongebruikte capaciteit op de secundaire markt (use-it-or-lose-it systeem) inclusief een procedure voor het minimaal één maal per maand voor de geplande start van de hervergassing vrijgeven van niet-gebruikte capaciteit voor verkoop op de secundaire markt.
5. EemsEnergy Terminal B.V. neemt de procedures als bedoeld in het vierde voorschrift van dit artikel op als onderdeel van iedere Terminal Use Agreement die zij sluit met gebruikers. EemsEnergy Terminal B.V. overlegt een afschrift van de procedures aan de Minister en aan de Autoriteit Consument en Markt.
6. EemsEnergy Terminal B.V. deelt maximaal 50% primaire capaciteit toe aan een partij met een dominante positie op de gasmarkt.
7. EemsEnergy Terminal B.V. zet voor toekomstige uitbreidingscapaciteit een procedure op die aan alle marktpartijen de mogelijkheid biedt in een open, transparant en non-discriminatoire proces interesse te tonen in het contracteren van capaciteit. Met toekomstige uitbreidingscapaciteit wordt bedoeld capaciteit die wordt ontwikkeld als uitbreiding op de initieel beschikbare capaciteit (8 miljard m<sup>3</sup>) tot het maximum van de ontheven capaciteit (12 miljard m<sup>3</sup>).
8. EemsEnergy Terminal B.V. zorgt ervoor dat de eigendom van de LNG-installatie onafhankelijk is en blijft van Gasunie Transport Services B.V. gedurende de ontheffingsperiode.
9. EemsEnergy Terminal B.V. is qua rechtsvorm gesplitst van en handelt ook overigens feitelijk onafhankelijk van Gasunie Transport Services B.V. Met het oog op het nog formaliseren van de rol van de Managing Director van EemsEnergy Terminal B.V. betekent dit in elk geval dat er geen personeel van Gasunie Transport Services B.V. tevens werkzaam is voor EemsEnergy Terminal B.V.
10. Indien zich ten opzichte van het ontheffingsverzoek of het ontheffingsbesluit wezenlijke wijzigingen voordoen, meldt EemsEnergy Terminal B.V. deze wijzigingen onverwijld aan de Minister en aan de Autoriteit Consument en Markt.

## Artikel 3

Dit besluit wordt bekend gemaakt door publicatie in de Staatscourant. Een afschrift van dit besluit wordt, tezamen met alle relevante gegevens, overeenkomstig artikel 18h, tiende lid, van de Gaswet, onverwijld ter kennis van de Europese Commissie gebracht.

## Artikel 4

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel 18, elfde lid, van de Gaswet. Indien de Europese Commissie binnen de termijn, bedoeld in artikel 18h, twaalfde lid, van de Gaswet een besluit neemt, treedt het onderhavige besluit in werking na aanpassing aan het besluit van de Europese Commissie. In geval van aanpassing wordt daarvan mededeling gedaan in de Staatscourant.

## Artikel 5

Indien binnen twee jaar na inwerkingtreding van dit besluit de LNG-installatie nog niet operationeel is geworden, vervalt de ontheffing.

*De Minister voor Klimaat en Energie,  
R.A.A. Jetten*

Tegen dit besluit kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken vanaf de dag waarop dit besluit in werking is getreden een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Minister voor Klimaat en Energie, directie Wetgeving en Juridische Zaken, Postbus 20401, 2500 EK Den Haag, Dit besluit is verzonden op de in de aanhef van dit besluit vermelde datum.