



## Besluit ontheffing op grond van artikel 18h Gaswet Gate Terminal B.V., Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Kenmerk: DGKE-DE / 26093698

### 1. Inleiding

Bij brief van 30 december 2022 heeft Gate Terminal B.V. (hierna: Gate) verzocht om een ontheffing van de bepalingen inzake gereguleerde derdentoegang, namelijk de artikelen 13, 14a, 15 en 19 van de Gaswet, voor de aanmerkelijke uitbreiding van de capaciteit, met 4 miljard m<sup>3</sup> per jaar, van de bestaande LNG<sup>1</sup>-installatie van Gate op de Maasvlakte te Rotterdam (hierna: de LNG-installatie) voor een periode van 1 oktober 2026 tot en met 30 september 2046 (hierna: het ontheffingsverzoek).

Deze uitbreiding levert een belangrijke bijdrage aan de diversificatie van bronnen voor de import en levering van aardgas in het belang van de Nederlandse en Europese voorzienings- en leveringszekerheid.<sup>2</sup> 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 en tweede lid, van de 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, en de toewijzing van capaciteit.

### 2. Wettelijk kader

Artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Gaswet definieert een LNG-installatie als een installatie die gebruikt wordt voor het vloeibaar maken van gas, of voor de invoer, de verlading, of de hervergassing van vloeibaar gas, met inbegrip van ondersteunende diensten en tijdelijke opslag die nodig zijn voor het proces van hervergassing en de daaropvolgende levering aan het transportsysteem, met uitzondering van de gedeeltes van de installatie die gebruikt worden voor opslag.

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.

Ontheffing kan worden verleend indien wordt voldaan aan de voorwaarden benoemd in artikel 18h, eerste Gaswet (die hierna worden besproken in paragraaf 5). Dit geldt ook voor aanmerkelijke uitbreidingen van de capaciteit van LNG-installaties (artikel 18h, tweede lid, van de Gaswet).

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).

<sup>1</sup> LNG staat voor *Liquefied Natural Gas* ofwel vloeibaar aardgas.

<sup>2</sup> REPowerEU, Europese Commissie maart 2022



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 Verdrag betreffende de werking van 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 uitbreiding van de LNG-installatie

Gate is een joint venture<sup>7</sup> van N.V. Nederlandse Gasunie (hierna: Gasunie) en Koninklijke Vopak B.V. (hierna: Vopak). Als gevolg van het besluit van het Nederlandse kabinet om aan het eind van 2022 onafhankelijk te zijn van de import van gas uit Rusland, heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat Gasunie verzocht te onderzoeken hoe de importcapaciteit voor LNG in Nederland op korte termijn opgeschaald kon worden.<sup>8</sup>

Gezien de huidige situatie en het belang om te kunnen voorzien in leveringszekerheid, moet er actie worden ondernomen op de vraag en aanbod ontwikkelingen op de middellange- en lange termijn. In het ontheffingsverzoek is toegelicht dat de vraag naar aardgas in Nederland naar verwachting de komende jaren weliswaar daalt van 316 TWh in 2020 naar maximaal 229 TWh in 2030<sup>9</sup>, echter zal door het wegvallen van Russisch pijpleidinggas en de sluiting van het Groningenveld een groot deel van het benodigde aardgas als LNG moeten worden aangeleverd. Dit ook om aan buitenlandse leveringsverplichtingen te kunnen voldoen.<sup>10</sup> Volgens de Klimaat en Energieverkenning 2022 (KEV) en het Ten Year Network Development Plan 2022 (TYNDP) van de samenwerking van Europese gastransportnet-

<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 (Pb EU 2009, L 211).

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

<sup>5</sup> Richtlijn (EU) 2019/629 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 (Pb EU 2019, L 117).

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

<sup>7</sup> Via respectievelijke dochterondernemingen en een gezamenlijke tussenholding.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 29 023, nr. 417.

<sup>9</sup> Afkomstig uit datasets van respectievelijk ENTSOG's TYNDP 2022 Global Ambition en National Trends scenario's en de Nederlandse Klimaat en Energieverkenning 2022.

<sup>10</sup> Kamerstukken 2022 II 2022/2023, 29 023, nr. 384.



beheerders ENTSOG, zal LNG-import een zeer belangrijke rol spelen in het voorzien in de Europese en Nederlandse gasvraag.

De uitbreiding van de huidige capaciteit naar vier tanks biedt een structurele lange termijnoplossing voor het leveringszekerheidsvraagstuk. Ook sluit deze uitbreiding volgtijdelijk aan op de tijdelijke LNG-terminal van EemsEnergy Terminal B.V. in de Eemshaven die, die naar huidige inzichten tot en met 2027 in gebruik zal zijn.

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 van de Europese Commissie.<sup>11</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 Uitbreiding van de LNG-installatie**

De LNG-installatie is ontworpen voor vier hoofdactiviteiten: de aanvoer van LNG per schip, de (tijdelijke) opslag van LNG, de hervergassing van LNG, en invoeding van gas op het gastransportnet van Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS).

De uitbreiding van de LNG-installatie bestaat uit de bouw van een extra vierde opslagtank voor LNG, lagedrukpompen, hogedrukpompen, leidingen naar en van de tank, verdampers en *boil-off* gascompressoren. De vierde opslagtank functioneert op dezelfde manier als de bestaande drie opslagtanks. Bij de oorspronkelijke aanleg van de LNG-installatie was reeds rekening gehouden met de mogelijkheid voor een vierde opslagtank. De ondergrondse infrastructuur is dus al gereed om de vierde opslagtank aan te sluiten zonder significante onderbrekingen in het gebruik van de LNG-installatie.

De nieuwe opslagtank en nieuwe infrastructuur zullen gezamenlijk en in onderlinge samenhang met de bestaande infrastructuur functioneren als één LNG-installatie. De importcapaciteit van de LNG-installatie kan met deze uitbreiding binnen drie tot vier jaar na het finale investeringsbesluit (gepland voor september 2023) groeien met 4 miljard m<sup>3</sup>. De totale importcapaciteit van de LNG-terminal bedraagt dan 20 miljard m<sup>3</sup>.

De uitbreiding is naar verwachting van Gate op 1 oktober 2026 operationeel.

### **3.3 Diensten**

Gate zal een dienst aan de beoogde klanten aanbieden inzake de capaciteit die de vierde tank levert, die uit drie geïntegreerde onderdelen bestaat, te weten: (1) het lossen van schepen met LNG, (2) de tijdelijke opslag van LNG en (3) het hervergassen van LNG om het als aardgas in te laten voeden op het gastransportnet van GTS (*send out*).

Gate is voornemens om met klanten die capaciteit willen boeken voor de vierde tank een capaciteitsgebruiksovereenkomst (Throughput Agreement) te sluiten, op basis van het bestaande businessmodel en onderhandelde derdentoegang (ook wel *negotiated Third Party Access* of 'nTPA'). Gate geeft aan dat daarin gelijke voorwaarden zullen worden gehanteerd zodat alle gebruikers gelijkwaardig worden behandeld. Gate wil de volledige capaciteit van de vierde tank aanbieden op basis van langlopende contracten en gelijke tarieven en voorwaarden.

Geïnteresseerde partijen hebben gedurende een 'open season' periode van 5 september tot en met 14 oktober 2022, zonder daarbij verplichtingen aan te gaan, hun interesse ('Expression of Interest') vormvrij kenbaar kunnen maken aan Gate.<sup>12</sup> Daarbij dienden partijen aan te geven welke capaciteit (tot een maximum van 4 miljard m<sup>3</sup> per jaar) zij nodig zouden hebben en voor welke duur (met een minimum van 10 jaar) en vanaf welke startdatum (tussen 1 april 2026 en 1 april 2028). In het onthefingsverzoek geeft Gate aan dat uiteindelijk 20 partijen interesse hebben getoond in het boeken van (in totaal) circa 40 miljard m<sup>3</sup> voor een periode van 10–20 jaar.

In januari 2023 heeft Gate aan partijen die hun interesse kenbaar hebben gemaakt een oproep voor het uitbrengen van biedingen, de biedprocedure, algemene voorwaarden en regels voor capaciteitsallocatie toegezonden.<sup>13</sup> Geïnteresseerde partijen konden uiterlijk op 3 maart 2023 een bindend bod uitbrengen op de capaciteit en de Throughput Agreement accepteren.

<sup>11</sup> COM(2022) 230 final.

<sup>12</sup> [www.gateterminal.com/en/nieuwsberichten-archive/gate-terminal-launching-an-open-season](http://www.gateterminal.com/en/nieuwsberichten-archive/gate-terminal-launching-an-open-season).

<sup>13</sup> De capaciteitsallocatieregels worden besproken in paragraaf 5.2.2.



Gate heeft op 6 maart 2023 laten weten dat met toepassing van bovengenoemde allocatieregels twee biedingen voor een capaciteit van elk 2 miljard m<sup>3</sup> voor de duur van 20 jaar zijn geaccepteerd (onder voorbehoud van een positief ontheffingsbesluit op het ontheffingsverzoek). Het betreft biedingen van respectievelijk BP Gas Marketing Limited (hierna: BP) en Petro China International London Company Limited (hierna: Petro China). Dit betekent dat de volledige primaire capaciteit van de uitbreiding van de LNG-installatie is toegekend.

## **4. Procedure**

### **4.1 Ontheffingsverzoek**

Gate heeft op van 30 december 2022 het ontheffingsverzoek aan de Minister gezonden met daarbij de volgende bijlagen:

- Uittreksel van Kamer van Koophandel Gate;
- Frontier Economics rapport – Gate Terminal – Security of Supply & Competition analysis;
- Frontier Economics rapport – Gate Terminal Risk Assessment;
- Organogram Gate;
- Brief inzake GTS aansluiting en of uitbreiding aardgasnet;
- Use it or lose it (UIOLI) provisie Gate Terminal B.V.;

In de periode februari tot en met mei 2023 heeft Gate desgevraagd de volgende aanvullende documenten en informatie gedeeld:

- Gate Open Season Capacity Allocation Procedure;
- Motivatie inzake 20 jarige ontheffingsduur Gate Terminal;
- Biedprocedure Gate;
- Gate tank 4 – Cash flow Analysis 4 BCM;
- Frontier Economics rapport – Gate terminal Risk Assessment (nieuwe versie);
- Frontier Economics rapport – Gate Terminal – Supplementary Downstream Competition Analysis;
- Antwoorden op aanvullende vragen EZK;
- Antwoorden op vragen Europese Commissie;
- Document 'Question UIOLI Gate'.

Alle genoemde stukken maken onderdeel uit van het ontheffingsverzoek.

### **4.2 Advies ACM**

Op 14 maart 2023 is het ontwerp voor het ontheffingsbesluit, conform artikel 18h, vijfde lid, van de Gaswet, aan ACM toegezonden voor advies.

ACM heeft op 31 maart 2023 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 secundaire capaciteitsallocatie en de eigendom van de uitbreiding van de LNG-installatie. Het advies van ACM wordt hierna betrokken bij de toetsing aan de ontheffingscriteria.

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 12 april 2023 is het ontwerp voor het ontheffingsbesluit, inclusief de relevante bijlagen, gedeeld met de regulerende instantie van Duitsland (de Bundesnetzagentur, hiera: BNetzA). De BNetzA heeft op 18 april 2023 positief gereageerd en aangegeven geen opmerkingen te hebben ten aanzien van het ontwerpbesluit.

Op 12 april 2023 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 24 april 2023 gereageerd. CRE verwelkomt de uitbreiding van de LNG-installatie en heeft geen bezwaren tegen het ontwerpbesluit. CRE acht het positief dat de uitbreiding van de LNG-installatie in de tijd goed aansluit op de tijdelijke duur van de LNG-terminal in de Eemshaven. Met de uitbreiding wordt een nuttige bijdrage geleverd aan de gasvraag in de Europese Unie. Verder reageert CRE positief op de op de ontheffingsduur van twintig jaar. CRE meent dat een ontheffing gedurende deze periode positief bijdraagt aan de leveringszekerheid in de Europese Unie en consis-



tent is met reeds verstrekte ontheffingen, zowel voor Gate als voor LNG-terminals in buurlanden. Ten slotte acht CRE de regels voor toegang tot de terminal transparant en non-discriminatoir.

Op 12 april 2023 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) met het verzoek om een eventuele reactie uiterlijk op 19 april te delen. Op 2 en 8 mei is dit verzoek nogmaals onder de aandacht gebracht bij CREG. Ten tijde van dit ontheffingsbesluit heb ik van CREG (nog) geen reactie ontvangen.

#### **4.4 Europese Commissie**

Conform artikel 36, achtste lid, van de Gasrichtlijn is (een vertaling van) het ontheffingsverzoek op 6 februari 2023 gedeeld met de Europese Commissie.

Vervolgens is (een vertaling van) het ontwerp voor het ontheffingsbesluit, inclusief relevante bijlagen, op 31 maart 2023 gedeeld met de Europese Commissie.<sup>14</sup> Ook zijn alle stukken opgesomd in paragraaf 4.1 en 4.2 gedeeld met de Europese Commissie. Naar aanleiding van het ontwerp voor het ontheffingsbesluit heeft de Europese Commissie op 21 april 2023 informeel al een reeks vragen gesteld en verzocht om het ontheffingsbesluit op specifieke onderwerpen met feitelijke 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) wordt de Europese Commissie onverwijld in kennis gesteld van dit ontheffingsbesluit. Daarbij worden 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 de vereisten voor ontheffing benoemd in artikel 18h, eerste en tweede lid, van de Gaswet. Vervolgens wordt ingegaan op de noodzakelijke reikwijdte van de ontheffing en de overige bij de ontheffing betrokken belangen. Ten slotte volgt het besluit op het ontheffingsverzoek.

#### **5.1 Aanmerkelijke uitbreiding van de capaciteit van een bestaande grote LNG-installatie (artikel 18h, eerste en tweede lid, Gaswet; artikel 36, eerste en tweede lid, van de Gasrichtlijn)**

De bestaande LNG-installatie van Gate kwalificeert als een grote LNG-installatie als bedoeld in artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet (artikel 36, eerste lid, van de Gasrichtlijn). De bestaande LNG-installatie heeft immers een maximale capaciteit van 16 miljard m<sup>3</sup> per jaar, gelijk aan circa de helft van het aardgasverbruik in Nederland in 2022.<sup>15</sup> Op 13 november 2006 heeft mijn voorganger aan Gate voor deze grote LNG-installatie een ontheffing verleend op grond van artikel 18, eerste lid, van de Gaswet (artikel 36, eerste lid, van de Gasrichtlijn) voor de duur van 20 jaar, gerekend vanaf de eerste inbedrijfname van de LNG-installatie.<sup>16</sup>

Op grond van artikel 18h, tweede lid, van de Gaswet (36, tweede lid, van de Gasrichtlijn) kan een ontheffing tevens worden verleend voor een aanmerkelijke uitbreiding van de capaciteit van een grote LNG-installatie. De onderhavige uitbreiding van de LNG-installatie als beschreven in het ontheffingsverzoek moet worden gezien als een dergelijke aanmerkelijke uitbreiding. Met deze uitbreiding neemt de totale maximale capaciteit van de LNG-installatie immers toe van 16 naar 20 miljard m<sup>3</sup> per jaar, een toename van 25%. Voor Nederland als geheel geldt dat de totale LNG-importcapaciteit op dit moment 24 miljard m<sup>3</sup> per jaar bedraagt. De aanmerkelijke uitbreiding brengt ten opzichte daarvan een toename van 16,66%. Daarnaast geldt dat met de uitbreiding ook aanmerkelijke investeringen zijn gemoeid, ten tijde van het ontheffingsverzoek begroot op [XXXXX] euro en begin 2023 bijgesteld naar [XXXXX] euro (zie ook paragraaf 5.3 hierna).

<sup>14</sup> Dit is geen procedurele verplichting op grond van de Gasrichtlijn of Gaswet. Deze stap is genomen teneinde het totale proces zo efficiënt mogelijk te doorlopen.

<sup>15</sup> [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/07/gasverbruik-nederland-in-2022-laagste-in-50-jaar](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/07/gasverbruik-nederland-in-2022-laagste-in-50-jaar).

<sup>16</sup> Stcrt. 17 november 2006, nr. 225, p. 11. De LNG-installatie is in september 2011 inbedrijf genomen, zie [www.gateterminal.com/en/gate-terminal/profiel/facts-figures/](http://www.gateterminal.com/en/gate-terminal/profiel/facts-figures/). Dat betekent dat de ontheffing voor de bestaande LNG-installatie met maximale capaciteit van 16 miljard m<sup>3</sup> per jaar loopt tot september 2031.





ACM komt in haar advies om dezelfde redenen tot de conclusie dat sprake is van een aanmerkelijke uitbreiding.

Uit artikel 18h, tweede lid, van de Gaswet (36, tweede lid, van de Gasrichtlijn) volgt dat de vereisten voor ontheffing ex artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet (artikel 36, eerste lid, van de Gasrichtlijn) van overeenkomstige toepassing zijn op een aanmerkelijke uitbreiding van de capaciteit. Hierna wordt getoetst of voor de aanmerkelijke uitbreiding van de capaciteit van de LNG-installatie aan deze vereisten wordt voldaan.

## **5.2 De aanleg van de aanmerkelijke uitbreiding van de capaciteit 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)**

In algemene zin geldt dat de uitbreiding van de capaciteit van een LNG-terminal de mededinging op de Europese interne gasmarkt versterkt. De totale Europese gasvraag bedraagt circa 400 miljard m<sup>3</sup>. In circa 90% van die gasvraag wordt voorzien door import van buiten de EU via pijpleidingen en in de vorm van LNG. Tot begin 2022 was circa 40% van de import via pijpleidingen afkomstig uit Rusland.<sup>17</sup> Sinds de Russische invasie in Oekraïne is het aandeel van Russisch gas op de totale import dramatisch teruggelopen (tot circa 9–10%) eind 2022. Meer import van niet-Russisch gas is daarom noodzakelijk. Door de beperkte uitbreidingsmogelijkheden van alternatieve import via pijpleidingen, is uitbreiding van de LNG import naar de EU cruciaal. De uitbreiding van de LNG-terminal vergroot de mogelijkheid voor import van gas uit landen die niet via pijpleidingen met de EU zijn verbonden. Dit verbetert de verhouding tussen vraag en aanbod op de markt en versterkt de mededinging.

Dit effect wordt versterkt wanneer de nieuwe aanvoermogelijkheid via de uitbreiding van 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-lose-it'-principe (hierna: UIOLI) (secundaire allocatie). Deze elementen worden in de navolgende paragrafen besproken.

Ook geldt dat de Nederlandse gasmarkt met de gashandelsplaats Title Transfer Facility veruit de meest liquide gasmarkt van de Europese Unie is.<sup>18</sup> Meer aanvoer van LNG via additionele capaciteit waarop er niet alleen meer *upstream* handel mogelijk is, maar ook *downstream* meer gas verhandeld kan worden, zal deze liquiditeit in beginsel alleen maar laten toenemen, dan wel helpen verzekeren dat de liquiditeit op peil blijft.

Het feitelijke effect van de uitbreiding van de LNG-installatie op de mededinging op de relevante markten wordt hierna in paragraaf 5.2.4 besproken.

### **5.2.2 Primaire allocatie**

Zoals hiervoor in paragraaf 3.3 is toegelicht, heeft Gate een transparant en non-discriminair proces ingericht waardoor alle geïnteresseerde marktpartijen die een Expression of Interest hebben ingediend zonder verplichtingen hebben kunnen kennisnemen van de tarieven en voorwaarden voor de toewijzing van capaciteit en in de gelegenheid zijn gesteld om een bindend bod uit te brengen.

In het ontheffingsverzoek stelt Gate voorop dat alleen biedingen in behandeling worden genomen van partijen die hebben verklaard dat de door hen geplande LNG-volumes van niet-Russische origine zijn. Hiertoe stelt Gate dat een bepaling wordt opgenomen in de voorwaarden voor capaciteitsboekingen. Op deze voorwaarde wordt hierna in paragraaf 5.2.5 nader ingegaan.

Gate heeft in het ontheffingsverzoek de allocatiecriteria toegelicht voor de toewijzing van de beschikbare primaire capaciteit van 4 miljard m<sup>3</sup> per jaar die met de uitbreiding van de LNG-installatie wordt gerealiseerd. Deze allocatiecriteria zijn voor elke partij gelijk en zijn vooraf aan alle geïnteresseerde partijen ter beschikking gesteld.

De allocatieregels zijn als volgt vormgegeven.

Het eerste allocatiecriterium is de periode waarvoor de primaire capaciteit wordt geboekt. Marktpartijen kunnen biedingen doen voor een capaciteit van één, twee, drie of vier 4 miljard m<sup>3</sup> per jaar voor

<sup>17</sup> [https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/liquefied-natural-gas\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/liquefied-natural-gas_en).

<sup>18</sup> ACER Market Monitoring Report, 14 July 2021.



een duur van minimaal 10 jaar en maximaal 20 jaar. Biedingen, of combinaties van biedingen voor in totaal 4 miljard m<sup>3</sup> per jaar met de hoogste gewogen gemiddelde looptijd, winnen.

Hierbij geldt dat meer biedingen per partij (tot een maximum van in totaal 4 miljard m<sup>3</sup> per jaar) zijn toegestaan. Biedingen worden echter alleen in het geheel, en niet slechts gedeeltelijk, geaccepteerd. Wat betreft biedingen voor 1 miljard m<sup>3</sup> per jaar wordt alleen de bieding met de langste duur meegenomen. Bij meerdere biedingen voor 1 miljard m<sup>3</sup> voor een gelijke duur wordt de bieding met de hoogste zogenoemde *mark-up price* in aanmerking genomen (zie het tweede allocatiecriterium hierna). Indien de duur en *mark-up price* bij meerdere biedingen gelijk is wordt de winnaar door middel van een door een notaris geleide loting in aanmerking genomen. De reden voor deze specifieke regels voor biedingen voor 1 miljard m<sup>3</sup> is gelegen in het feit dat bepaalde operationele processen (te) complex worden wanneer meer dan één partij beschikt over slechts 1 miljard m<sup>3</sup> aan capaciteit.

Als tweede allocatiecriterium geldt dat in het geval van verschillende biedingen met dezelfde looptijd voorrang wordt gegeven aan partijen op basis van hun bereidheid om een opslag boven op het minimumtarief te betalen, de *mark-up price*. Zo wordt bieders de mogelijkheid geboden om zich te onderscheiden door een bieding in te dienen die reflecteert wat de capaciteit voor hen waard is. De combinatie met de hoogste geaggregeerde *mark-up price* wint.

Indien er meerdere biedingen zijn, maar er geen combinatie mogelijk is die optelt tot 4 miljard m<sup>3</sup>, wordt alle partijen de mogelijkheid geboden hun het bod bij te stellen naar 2 miljard m<sup>3</sup> met onveranderde looptijd en geactualiseerde *mark-up price*. Hiermee wordt de mogelijkheid geboden dat twee partijen elk 2 miljard m<sup>3</sup> toegekend krijgen. Wanneer er geen totaal van 4 miljard m<sup>3</sup> kan worden gevormd, wordt het aanbod gedaan aan de biedende partijen om het bod om te zetten naar 4 miljard m<sup>3</sup> met onveranderde looptijd en een geactualiseerde *mark-up price*. Hiermee kan één partij 4 miljard m<sup>3</sup> toegekend krijgen.

Indien het hiervoor beschreven proces er niet toe leidt dat alle capaciteit wordt verkocht, schrijven de allocatieregels voor dat Gate een tweede biedingsronde opstart. Hierbij worden zowel de partijen betrokken die een bieding hebben ingediend en wordt ook de mogelijkheid geboden aan andere partijen om hun interesse alsnog kenbaar te maken doordat Gate de tweede ronde aankondigt op haar website. In de tweede ronde worden verder dezelfde allocatieregels toegepast.

De allocatieregels stellen ten slotte dat bij een onsuccesvolle tweede ronde de primaire capaciteit zal worden toegekend op basis van het *first come, first serve* principe.

In alle gevallen geldt dat wanneer er partijen zijn met een gelijke bieding en Gate deze biedingen niet allemaal kan accepteren, een notaris door loting de in aanmerking komende biedingen zal selecteren.

Gate heeft desgevraagd verduidelijkt dat de hiervoor omschreven allocatiecriteria *niet* impliceren of tot doel hebben dat voorkeur wordt gegeven aan biedingen van één partij voor de volledige capaciteit. Biedingen voor zowel grotere als kleinere hoeveelheden capaciteit hebben binnen de hiervoor omschreven criteria gelijke kansen.

Zoals hiervoor in paragraaf 3.3 is toegelicht, konden geïnteresseerde partijen uiterlijk op 3 maart 2023 een bindend bod uitbrengen. Gate heeft op 6 maart 2023 laten weten dat met toepassing van bovengenoemde allocatieregels BP en Petro China voor een capaciteit van elk 2 miljard m<sup>3</sup> voor de duur van 20 jaar zijn geaccepteerd (onder voorbehoud van een positief ontheffingsbesluit op het ontheffingsverzoek). Dit betekent dat de volledige primaire capaciteit van de uitbreiding van de LNG-installatie is toegekend.

Op basis van de hiervoor omschreven informatie ben ik van mening dat Gate heeft voorzien in een transparant en non-discriminair primair allocatieproces. ACM onderschrijft dit in haar advies. Ook CRE acht de procedure non-discriminair en transparant.

### 5.2.3 UIOLI en secundaire allocatie

In het ontheffingsverzoek is toegelicht dat Gate faciliteert dat gecontracteerde capaciteit die niet door klanten wordt gebruikt beschikbaar wordt gesteld aan andere marktpartijen via de secundaire markt.<sup>19</sup>

Dit gebeurt volgens Gate op een transparante, niet-discriminatoire wijze. Secundaire handel is mogelijk, doordat een capaciteitshouder zijn rechten onder de Throughput Agreement geheel of

<sup>19</sup> [www.gateterminal.com/commercial/capaciteit/](http://www.gateterminal.com/commercial/capaciteit/).



gedeeltelijk en voor de volledige of gedeeltelijke contractperiode kan doorverkopen aan bestaande klanten (andere primaire capaciteitshouders) of aan nieuwe klanten mits zij voldoen aan de toelatingsvoorwaarden en zij de algemene voorwaarden van Gate hebben ondertekend.

Gebruikers kunnen zelf hun capaciteit geheel of gedeeltelijk aanbieden op de secundaire markt. Daarnaast biedt Gate de mogelijkheid om secundaire capaciteit te publiceren op het *Electronic Bulletin Board* waartoe zowel primaire capaciteitshouders als nieuwe klanten (die de relevante voorwaarden hebben ondertekend) toegang hebben. Gate geeft aan dat secundaire handel ook mogelijk is voor afzonderlijke slots, opslagrechten en rechten op hervergassingscapaciteit en ook voor een gedeelte van de duur van de geboekte capaciteit. Gate geeft aan dat het voor klanten binnen dit systeem mogelijk is om capaciteit op de secundaire markt te verhandelen, ook als zij zelf lange termijn contracten zijn aangegaan.

De opbrengst van de secundaire markt komt ten goede aan de oorspronkelijke klant. Die heeft een prikkel om capaciteit die hij zelf niet wenst te gebruiken te verhandelen omdat klanten vooraf moeten betalen voor hervergassingscapaciteit, ongeacht het feitelijke gebruik. Indien de klant capaciteit op de secundaire markt verhandelt, worden door Gate enkel administratiekosten in rekening gebracht.

Voor het geval dat klanten hun onbenutte capaciteit niet aanbieden op de secundaire markt, hanteert Gate een UIOLI-regeling (bijlage bij het ontheffingsverzoek). Hier geldt dat Gate voor de bestaande LNG-installatie reeds een UIOLI-regeling heeft ontwikkeld die eveneens zal worden toegepast voor de capaciteit die met de uitbreiding van de LNG-installatie wordt gerealiseerd.

De UIOLI-regeling werkt als volgt. Uiterlijk 30 dagen van te voren moet een klant melden indien hij zijn slot niet zal benutten. Indien de klant niet in staat is om een slot te benutten, moet hij dat direct laten weten. Desgevraagd heeft Gate toegelicht dat het ongebruikte slot dan automatisch wordt gepubliceerd op de website van Gate en het *Electronic Bulletin Board*. Feitelijk wordt een slot uiterlijk 30 dagen voorafgaand aan de startdatum gepubliceerd, tenzij de klant aangeeft dat hij het slot zal gebruiken. Op deze manier wordt gewaarborgd dat ongebruikte capaciteit wordt aangeboden op de secundaire markt. Geregistreerde gebruikers die tevens kwalificeren als 'Permitted Transferee' (doordat zij voldoen aan de vereisten in de algemene voorwaarden) kunnen het slot overnemen.

Gate heeft over de UIOLI-regeling contact gehad met ACM. Gate geeft ook aan dat zij iedere twee maanden een UIOLI-rapportage aan ACM verstrekt. ACM gaat in haar advies ook in op de UIOLI regeling en benoemt daarbij een aantal aandachtspunten.

Ten eerste acht ACM de schriftelijke door Gate aangeleverde UIOLI methode niet volledig in lijn met de UIOLI praktijk zoals mondeling toegelicht door Gate. De procedure is daarom volgens ACM onvoldoende transparant en daardoor kan ook onvoldoende worden vastgesteld in hoeverre sprake is van een non-discriminatoire regeling. ACM adviseert daarom aan het ontheffingsbesluit het voorschrift te verbinden dat de ontheffinghouder zo spoedig mogelijk de UIOLI procedure op zodanige manier aanpast dat de procedure non-discriminatoire en transparant is. Daarnaast adviseert ACM aan het ontheffingsbesluit het voorschrift te verbinden dat de UIOLI procedure inclusief de secundaire markt wordt opgenomen in de overeenkomsten met klanten en een afschrift wordt overgelegd aan de Minister en ACM.

Naar aanleiding van het advies van ACM heeft Gate desgevraagd mondeling en schriftelijk nader toegelicht dat de UIOLI-regeling is opgenomen in de algemene voorwaarden van Gate die gelden voor alle gebruikers. Ook is de regeling toegelicht op de website van Gate.<sup>20</sup> Verder heeft Gate aangegeven de UIOLI procedure aan te zullen passen waar nodig naar aanleiding van het advies van ACM.

Met deze nadere toelichting is aannemelijk dat Gate zal voorzien in een transparant en non-discriminatoire secundair allocatieproces. Niettemin volg ik het advies van ACM op en verbind ik aan dit ontheffingsbesluit de door ACM geadviseerde voorschriften. Het is aan ACM als toezichthouder op de naleving van dit ontheffingsbesluit en daaraan verbonden voorschriften om te beoordelen of inderdaad van een voldoende transparante en non-discriminatoire procedure sprake is.

Ten tweede wijst ACM in haar advies erop dat ongebruikte capaciteit uiterlijk 30 dagen van te voren beschikbaar moet worden gesteld aan de secundaire markt zodat nieuwe klanten voldoende tijd hebben om de ongebruikte capaciteit over te nemen en te benutten. Voor zover de UIOLI-regeling ruimte laat aan gebruikers om ook korter van te voren ongebruikte capaciteit aan te bieden, kan dat het risico op *hoarding* van capaciteit in de hand werken. Blijkens haar advies ziet ACM hier ruimte voor verbetering. ACM adviseert daarom aan dit ontheffingsbesluit het voorschrift te verbinden dat

<sup>20</sup> <https://www.gateterminal.com/commercial/capaciteit/>.





ongebruikte capaciteit uiterlijk 30 dagen voor de geplande start van hervergassing beschikbaar is voor de secundaire markt.

Ik volg dit advies van ACM op. Hoewel er tot nu toe geen indicatie is dat van *hoarding* sprake is, geldt dat *hoarden* van (ongebruikte) capaciteit niet is toegestaan en dus ook moet worden voorkomen. *Hoarding* is immers in strijd met het in de Gasrichtlijn en de Gaswet verankerde principe dat ongebruikte capaciteit op de markt moet worden aangeboden. Gate moet in dit opzicht een adequate (UIOLI-)regeling in haar algemene voorwaarden opnemen die *hoarden* voorkomt en Gate moet ook haar klanten aan die regeling houden. Voor dit doel verbind ik het door ACM geadviseerde voorschrift aan de ontheffing.

Ten slotte volg ik ook het advies van ACM op om aan dit ontheffingsbesluit het voorschrift te verbinden dat Gate minimaal elk kwartaal een afschrift van de uitkomsten van het UIOLI-systeem aan ACM overlegt.

#### *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)*

Om het feitelijke effect van de uitbreiding van de LNG-installatie op de mededinging te beoordelen, dient ten eerste te worden vastgesteld welke de relevante productmarkten en geografische markt(en) zijn. Het identificeren van de relevante markten is ook relevant voor de impact van de ontheffing op de mededinging (die hierna wordt besproken in paragraaf 5.6.1).

Gate heeft als bijlage bij het ontheffingsverzoek een rapport van 12 oktober 2022 gevoegd van de onafhankelijke consultant Frontier Economics, met de titel *'Impact of an extension of the Gate Terminal on security of supply and competition in the gas market'* (hierna: Rapport 1). In dit Rapport 1 verschaft Frontier Economics onder meer inzicht in de bijdrage van de uitbreiding van de LNG-installatie aan de mededinging op de gasmarkt.<sup>21</sup> Gate heeft op 12 april 2023 een aanvullend rapport van Frontier Economics gedeeld met de titel *'Impact of an exemption from regulation of an extended Gate Terminal on competition in the gas market – supplementary expert report for Gate Terminal B.V.'* (hierna: Rapport 2) waarin ook de uitkomst van de open season is meegenomen.

Frontier Economics komt in Rapport 1 en Rapport 2 tot de conclusie dat de relevante productmarkt de *upstream* groothandelsmarkt voor gas is. Hiermee wordt bedoeld de markt waarop producenten en importeurs aardgas via pijpleidingen en LNG-terminals produceren, importeren en/of verkopen aan groothandelaren, leveranciers en/of rechtstreeks aan grote eindafnemers via hubs zoals de TTF (hierna: de *upstream* groothandelsmarkt gas). Frontier Economics maakt hier, net als de Europese Commissie in recente ontheffingsbesluiten, onderscheid ten opzichte van de *downstream* groothandelsmarkt gas, waarmee wordt bedoeld de verkoop van gas door groothandelaren aan retailers, regionale distributeurs en fysiek rechtstreeks (niet via hubs) aan grote eindafnemers (hierna: de *downstream* groothandelsmarkt gas) en de *retail* markt, waarmee wordt bedoeld de verkoop van gas door retailers en regionale distributeurs aan eindverbruikers. Frontier Economics gaat verder uit van Noordwest Europa als relevante geografische markt, waarmee wordt bedoeld: Benelux, Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.<sup>22</sup>

Frontier Economics stelt dat de uitbreiding van de LNG-installatie een positief effect heeft de mededinging op de gasmarkt, in het bijzonder de hier relevante Noordwest Europese *upstream* groothandelsmarkt gas.

Dit positieve effect komt doordat de uitbreiding van de LNG-installatie de mogelijkheid voor import van aardgas door meerdere marktpartijen vergroot. Daarbij worden bovendien met de primaire en secundaire allocatieprocessen de randvoorwaarden gecreëerd voor versterking van de mededinging. Dit wordt onderstreept door het feit dat volledige nieuwe capaciteit van 4 miljard m<sup>3</sup> per jaar is geboekt door twee partijen die daarvoor nog niet beschikten over importcapaciteit in Nederland en nog niet of slechts beperkt in Noordwest Europa.<sup>23</sup> Het samenstel van primaire en secundaire allocatieregels is bovendien gericht op het stimuleren van de daadwerkelijke benutting van de gecontracteerde capaciteit, in het belang van het daadwerkelijk aantrekken van LNG-volumes.

Frontier Economics concludeert dat de uitbreiding van de LNG-installatie een positief effect heeft op

<sup>21</sup> Frontier Economics Rapport 1, paragraaf 7.2.

<sup>22</sup> Frontier Economics Rapport 1, paragraaf 7.1.2.1. Volledigheidshalve gaat Frontier Economics echter ook in op een hypothetische nauwere afbakening van alleen de Nederlandse markt als geografische markt.

<sup>23</sup> Petro China beschikt, voor zover bekend, nog niet over LNG-importcapaciteit in Noordwest Europa. BP beschikt over importcapaciteit in het Verenigd Koninkrijk tot 2025 (in de orde grootte van minder dan 5% van de totale hertvergassingscapaciteit die op dit moment beschikbaar is in Noordwest Europa).



de mededinging op de relevante markt(en) omdat de uitbreiding leidt tot additionele importcapaciteit, en daarmee tot meer concurrentie, die er zonder deze uitbreiding niet zou zijn. Zelfs als de additionele capaciteit niet zou worden benut, neemt de concurrentie volgens Frontier Economics toe door het potentieel van deze additionele capaciteit (potentiële concurrentie).

Hierbij geldt uiteraard dat het voor gebruikers van de LNG-terminal, teneinde hun importcapaciteit te kunnen benutten, mogelijk moet zijn om op de wereldmarkt LNG te contracteren. De uitbreiding van de LNG-terminal valt in dit verband in de tijd samen met de verwachte aanzienlijke uitbreiding van LNG-productiecapaciteit op de wereldmarkt vanaf ca. 2026, met name in de VS en Qatar.

De aanname dat de uitbreiding van LNG-importcapaciteit in beginsel een positief effect heeft op de mededinging op de (Noordwest Europese) gasmarkt wordt ook onderschreven door de Europese Commissie in de recente besluiten inzake ontheffingsaanvragen voor andere LNG-projecten in Nederland en Duitsland.<sup>24</sup> Hierbij heeft de Europese Commissie meegewogen dat de eigendomsstructuur voor de betreffende terminals naar verwachting geen effect heeft op het diversificatie potentieel van de nieuwe LNG-capaciteit omdat de eigenaar geen speler is op gebied van productie of levering. Dit geldt ook in het onderhavige geval voor Gate en de uitbreiding van de LNG-terminal.

ACM komt in haar advies tot de conclusie dat de mededingingsanalyse van Frontier Economics aannemelijk is. Net als Frontier Economics acht ACM het aannemelijk dat de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-installatie de mededinging in ieder geval niet zal verslechteren. Mede op basis van de analyses van Frontier Economics concludeert ACM dat de investering in de uitbreiding van de LNG-installatie de concurrentie op de gasmarkt kan verbeteren doordat de uitbreiding toegang biedt tot additionele gasbronnen en daarmee de mogelijkheid vergroot om meer (of andere) gasvolumes op de markt te brengen. Ik maak hieruit op dat ACM, net als Frontier Economics, doelt op een potentieel positief effect op de *upstream* groothandelsmarkt voor gas. ACM wijst erop dat de daadwerkelijke verbetering van de concurrentie zal afhangen van het daadwerkelijke gebruik van de uitbreiding van de LNG-installatie. ACM sluit daarbij niet uit dat, zoals Frontier Economics betoogt, alleen al de aanwezigheid van de uitbreiding van de LNG-installatie kan leiden tot meer concurrentie op de gasmarkt, omdat hier een potentiële concurrentiedruk van uit kan gaan. Ook hiervoor geldt dat LNG (wereldwijd) beschikbaar moet zijn.

Naast de Noordwest Europese *upstream* groothandelsmarkt gas is ook de markt waarop LNG-terminals onderling concurreren in het aanbod van importcapaciteit relevant. Ook op die markt is sprake van een positief effect door de uitbreiding van de LNG-installatie. Immers, de realisatie van additionele importcapaciteit vergroot in beginsel het aanbod en daarmee de concurrentiedruk. Deze concurrentiedruk brengt wel investeringsrisico's met zich mee voor Gate. Deze worden hierna besproken in paragraaf 5.3.

Samengenomen ben ik van mening dat het voldoende aannemelijk is dat de mededinging op de gasmarkt door de uitbreiding van de LNG-terminal wordt versterkt en dat daarmee wordt 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).

In paragraaf 5.6.1 hierna wordt impact *van de ontheffing* op de mededinging op de relevante markten besproken. Daarbij wordt naast de impact op Noordwest Europese *upstream* groothandelsmarkt gas en de markt voor LNG-importcapaciteit ook ingegaan op het effect op de *downstream* groothandelsmarkt gas en de *retail* markt.

### 5.2.5 Russisch gas

Aan de hiervoor aangegeven conclusie wat betreft het effect op de mededinging doet naar mijn mening niet af dat Gate, zoals gesteld in het ontheffingsverzoek, alleen biedingen in behandeling neemt van partijen die hebben verklaard dat de door hen geplande LNG-volumes van niet-Russische origine zijn.

Gate heeft in het ontheffingsverzoek nader toegelicht dat zij voor dit doel in haar voorwaarden voor capaciteitsboekingen een bepaling opneemt die bepaalt dat de klant bij zijn weten, op basis van voldoende onderzoek, geen LNG van Russische origine zal importeren via de LNG-installatie. Gelet op de duur van de boekingen, waarbinnen de geopolitieke situatie en marktomstandigheden kunnen

<sup>24</sup> EC besluit van 11 augustus 2022 inzake een ontheffing voor EemsEnergy Terminal B.V. (C(2022) 5947 final), paragraaf 5.6; EC besluit van 19 augustus 2022 inzake een ontheffing voor Hanseatic Energy Hub GmbH LNG Terminal in Stade, paragraaf 5.6 en EC besluit van 20 december 2022 inzake een ontheffing voor Deutsche ReGas GmbH & Co. KGaA LNG Terminal in Lubmin (C(2022) 9902 final), paragraaf 5.6.



wijzigen, wordt daarbij ook opgenomen dat de restrictie op de import van Russisch LNG in stand blijft zolang de Europese Unie en/of Nederland sancties hebben ingesteld tegen de Russische Federatie naar aanleiding van het conflict in Oekraïne sinds 2014.

De voorwaarden die Gate in dit verband hanteert zijn niet in strijd met non-discriminatieverplichtingen die Gate heeft op grond van het algemene mededingingsrecht.<sup>25</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 uitbreiding 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 de hiervoor beschreven voorwaarde 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>26</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 ook 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 invoerbeperkingen 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 LNG-installatie op de interne markt wordt gebracht. In dit 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>27</sup>

Tot slot is de voorwaarde die Gate stelt, 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). Gate handelt in lijn met het Nederlandse overheidsbeleid dat gericht is op het zo snel mogelijk uitfaseren 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 Gate 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 op de korte en middellange termijn en waarschijnlijk ook nog op de langere termijn, van groot belang voor de Nederlandse samenleving en economie. Gate gaat in het ontheffingsverzoek op basis van de Nederlandse Klimaat en Energieverkenning 2022 (KEV) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het *Ten Year Development Plan – Global Ambition and National Trends Scenario's* (TYNDP) van het samenwerkingsverband van Europese gasnetbeheerders ENSTOG in 2022 uit van een vraag naar aardgas in Nederland van circa 23 miljard m<sup>3</sup> in 2030 en een vergelijkbare maximale orde grootte in 2040. Gate en Frontier Economics hebben verder toegelicht dat zij voor de relevante Noordwest Europese markt (Benelux, Denemarken, Duitsland, en het Verenigd Koninkrijk) op basis van analyses van ENTSG en National Grid (de TSO in het Verenigd Koninkrijk) uitgaan van een afname van de totale vraag van circa 208 miljard m<sup>3</sup> in 2025 naar bandbreedte van 104–138 miljard m<sup>3</sup> in 2040. Daarnaast geldt dat Nederland een belangrijke functie als doorvoerland van aardgas heeft voor de hele Noordwest Europese markt.

Mede in het licht van de afbouw van eigen gasproductie in Nederland en het wegvallen van een belangrijke importstroom uit Rusland door de oorlog in Oekraïne, zal het grootste deel van het

<sup>25</sup> Artikel 24 van de Mededingingswet artikel 102 van het VWEU.

<sup>26</sup> Artikel 10, vierde lid, van de Gaswet en artikelen 15 en 17 van Verordening nr. 715/2009.

<sup>27</sup> ECLI:EU:C:1984:256.



benodigde aardgas, ook ten behoeve van levering en doorvoer aan andere landen in de EU, voorlopig nog in de vorm van LNG moeten worden geïmporteerd.

Tegen deze achtergrond neemt het kabinet diverse maatregelen om de leveringszekerheid te borgen. Naast maatregelen op gebied van het vullen van de gasopslagen, is diversifiëren van importstromen en het daarvoor faciliteren van de realisatie van voldoende importcapaciteit een belangrijke pijler van het beleid van het kabinet.<sup>28</sup> De Europese Commissie heeft in de recente besluiten inzake ontheffingsaanvragen voor andere LNG-projecten in Nederland en Duitsland benoemd dat investeringen die een nieuwe importroute of een nieuw entypunt in het gassysteem bewerkstelligen en zo faciliteren dat gas uit nieuwe bronnen door leveranciers op de relevante markten kan worden gebracht, in beginsel de leveringszekerheid vergroten.<sup>29</sup>

De aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-terminal levert in dit verband een belangrijke bijdrage aan de versterking van de importcapaciteit en daarmee de leveringszekerheid. De uitbreiding van de LNG-installatie sluit (bijna) volgtijdelijk aan op de tijdelijke LNG-terminal van EemsEnergy Terminal B.V. in de Eemshaven die, naar huidige inzichten tot en met september 2027 in gebruik zal zijn.

Uitgaande van de vraagontwikkelingen zoals hiervoor benoemd, schat Gate in dat met de uitbreiding van de LNG-installatie in 2030 in 14–17% en 2040 17–19% van de Nederlandse gasvraag kan worden gefaciliteerd. Voor de relevante Noordwest Europese markt wordt ingeschat dat circa 3 tot 4% van de vraag in 2040 kan worden gefaciliteerd. Het feit dat Gate biedingen voor de volledige capaciteit van de uitbreiding van de LNG-installatie heeft ontvangen, vergroot daarbij de kans dat de capaciteit ook daadwerkelijk voor de import zal worden benut.

Verder geldt, zoals in de voorgaande paragrafen is toegelicht, dat de uitbreiding van 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.

Ook Frontier Economics komt in het hiervoor genoemde Rapport 1 tot de conclusie dat de uitbreiding van de LNG-terminal een positief effect heeft op de leveringszekerheid in Nederland en de EU doordat de uitbreiding de benodigde import faciliteert en daarnaast de robuustheid van het gassysteem vergroot doordat er extra capaciteit beschikbaar is in geval van storing of niet beschikbaarheid van andere importcapaciteit.<sup>30</sup>

Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel dat wordt voldaan aan het vereiste dat de uitbreiding van de LNG-installatie de leveringszekerheid versterkt (artikel 18h, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel a, van de Gasrichtlijn).

ACM onderschrijft deze conclusie in haar advies. ACM acht het aannemelijk dat de uitbreiding van de LNG-installatie een positieve bijdrage kan leveren aan de leveringszekerheid door diversificatie en vergroting van het gasaanbod, zeker in de beginjaren waarin de vraag naar aardgas nog het grootst is. ACM acht het bovendien aannemelijk, mede op basis van Rapport 1 van Frontier Economics, dat de uitbreiding geen negatieve gevolgen zal hebben voor de leveringszekerheid in de andere EU-lidstaten.

De reacties van de regulerende instanties van Duitsland en Frankrijk reflecteren deze conclusie. CRE heeft in het bijzonder gewezen op de nuttige bijdrage van de uitbreiding van de LNG-installatie, aansluitend op de tijdelijke duur van de LNG-terminal in de Eemshaven, aan de gasvraag in de Europese Unie. CRE heeft ook specifiek gewezen op de positieve bijdrage door de uitbreiding op de onafhankelijkheid van Russisch gas.

**5.3 Het risico van de investering nodig voor de aanmerkelijke uitbreiding 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)**

#### 5.3.1 Risico's

In het ontheffingsverzoek geeft Gate aan dat de voorziene investering in de aanmerkelijke uitbreiding

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 29 023, nrs. 384 en 417

<sup>29</sup> EC besluit van 11 augustus 2022 inzake een ontheffing voor EemsEnergy Terminal B.V. (C(2022) 5947 final), paragraaf 5.4; EC besluit van 19 augustus 2022 inzake een ontheffing voor Hanseatic Energy Hub GmbH LNG Terminal in Stade, paragraaf 5.4 en EC besluit van 20 december 2022 inzake een ontheffing voor Deutsche ReGas GmbH & Co. KGaA LNG Terminal in Lubmin (C(2022) 9902 final), paragraaf 5.4.

<sup>30</sup> Frontier Economics, Rapport 1, paragraaf 6.1.





van de LNG-installatie oorspronkelijk is geraamd op [XXXXX] euro, en begin 2023 is bijgesteld naar [XXXXX] euro. Teneinde de uitbreiding zo spoedig mogelijk te realiseren, moet Gate uiterlijk op 1 september 2023 een definitieve investeringsbeslissing nemen.

Om een positieve investeringsbeslissing te kunnen nemen, moet Gate voldoende zicht hebben op het kunnen terugverdienen van de investering. De netto-contante waarde van het project over de looptijd moet positief zijn. Daarvoor is noodzakelijk dat er voldoende inkomsten zijn om de kosten te dekken en om de risico's die gepaard gaan met de investering te rechtvaardigen. Om zicht te hebben op voldoende inkomsten, zullen er voldoende bindende contracten moeten zijn met de gebruikers van de nieuwe gerealiseerde capaciteit, waarbij tariefafspraken voor de volledige duur van de contracten met de gebruikers worden afgesproken. Gebruikers hebben op hun beurt voor het aangaan van overeenkomst eveneens duidelijkheid nodig over de verplichtingen die zij jegens Gate aangaan, inclusief duidelijkheid over het tarief voor de geboekte capaciteit voor de gehele periode.

Het reguleringsregime dat de Gaswet voorschrijft, en waaraan de uitbreiding van de LNG-installatie zonder ontheffing 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 doordat de benodigde duidelijkheid via het reguleringsregime niet kan worden geboden omdat al op korte termijn bindende contracten en tarieven moeten worden afgesproken. De biedingen die Gate in maart 2023 heeft ontvangen zijn geaccepteerd op voorwaarde dat de ontheffing wordt verleend. Het eventueel niet verkrijgen van een ontheffing vormt een ontbindende voorwaarde.

Verder is van belang dat binnen Noordwest Europa, niet alleen in Nederland maar ook in Duitsland, meerdere projecten zijn en worden gerealiseerd voor de bouw en uitbreiding van LNG-installaties. Binnen deze context concurreert Gate niet alleen met LNG-installaties buiten Europa (wereldwijde competitie om LNG), maar ook met nabije (geplande) LNG-installaties in Noordwest Europa. Gate 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). De meeste LNG-installaties waarmee Gate concurreert zijn ontheven van tariefregulering. 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 Gate marktconform en hanteert zij transparante en non-discriminatoire voorwaarden. Gate moet in haar tariefstelling en contractvoorwaarden met zowel deze concurrentie als de onzekerheid van de huidige gasmarkt rekening houden. Potentiële klanten hebben marktkennis en Gate zal worden geconfronteerd met klanten die aanbiedingen van concurrenten afwegen. In de afgelopen elf jaren dat Gate operationeel is, is gebleken dat het kunnen handelen onder een ontheffing de ruimte biedt die de markt vereist. Het verschaft de benodigde flexibiliteit om in te spelen om vraagontwikkeling, aldus Gate.

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.

Gate stelt verder dat toepassing van een gereguleerd regime asymmetrische inkomstenrisico's met zich brengt: 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 waardoor het onzeker wordt dat de gemaakte kosten terugverdiend kunnen worden. Als gevolg hiervan loopt Gate als investeerder bij toepassing van een gereguleerd 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. Deze asymmetrische risico's komen volgens Gate bij toepassing van een gereguleerd regime niet tot uiting in de toegestane inkomsten.

Per saldo stelt Gate dat zonder ontheffing de onzekerheid over de tarieven en voorwaarden voor klanten dusdanige risico's met zich brengt dat zij geen positieve investeringsbeslissing zal nemen en de LNG-installatie niet zal uitbreiden.

Gate heeft Frontier Economics verzocht om de financiële risico's in een separaat rapport in kaart te





brenge. Dit rapport getiteld '*Risk Assessment for the planned extension of the Gate Terminal*' van 14 november 2022 (hierna: Rapport 3) is als bijlage bij het ontheffingsverzoek gevoegd. In Rapport 3 bevestigt Frontier Economics de risico's voor en conclusie van Gate ten aanzien van het investeringsrisico zoals hiervoor beschreven.

Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel dat wordt voldaan aan het criterium dat het risico van de investering nodig voor de uitbreiding van de LNG-installatie zo groot is dat de uitbreiding 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).

ACM onderschrijft deze conclusie in haar advies. Ook volgens ACM wordt voldaan aan deze ontheffingsvoorwaarde. ACM acht het aannemelijk dat de risico's voor Gate dusdanig groot zijn dat de (tijdelijke) aanleg van de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-installatie niet plaats zal vinden als er geen ontheffing wordt verleend. ACM onderschrijft dat Gate langetermijncontracten met klanten nodig heeft om de risico's af te dekken. Onder het gereguleerde regime kan geen zekerheid worden gegeven over de exacte invulling over de gehele levensduur van de investering. Tariefregulering betreft immers altijd een korte periode (telkens één kalenderjaar). Het eerste tariefbesluit zou bovendien pas in 2025 kunnen worden vastgesteld, circa twee jaar na het moment waarop een investeringsbeslissing moet worden genomen en waarop reeds duidelijkheid nodig is over de tarieven. ACM heeft verder geen signalen ontvangen dat marktpartijen bezwaren hebben tegen een niet-gereguleerde situatie. Ten slotte weegt ACM mee dat Gate concurreert met LNG-installaties in de nabije omgeving, onder meer België en Duitsland. De meeste daarvan zijn ontheven van regulering. ACM acht het aannemelijk dat deze concurrentie een disciplinerende werking heeft op Gate en noodzaakt dat Gate marktconforme tarieven en voorwaarden moet hanteren.

### 5.3.2 Duur van de verzochte ontheffing

Gate heeft verzocht om een ontheffing voor de duur van 20 jaar, meer concreet voor de periode van 1 oktober 2026 tot en met 30 september 2046. Gate geeft aan dat een ontheffing voor een kortere duur dan 20 jaar te veel risico's met zich brengt zodat er geen positief investeringsbesluit kan worden genomen.

In dit verband dient te worden beoordeeld of de duur van de ontheffing wordt gerechtvaardigd gelet op de risico's van de investering. Voor deze beoordeling dient naar een aantal elementen te worden gekeken. Ten eerste de contracten (en duur daarvan) die zullen worden gesloten, bezien in onderlinge samenhang met andere LNG-projecten waarmee Gate concurreert en het regime dat daarop van toepassing is. Ten tweede geldt als uitgangspunt dat de duur van de ontheffing gerelateerd moet zijn aan de aan de verwachte terugverdiendtijd van de nieuwe infrastructuur.<sup>31</sup>

De Europese Commissie geeft in haar besluiten inzake ontheffingen voor LNG-installaties aan dat de te sluiten contracten, en met name de duur daarvan, een indicator zijn voor de gepaste duur van de ontheffing.<sup>32</sup> Gate stelt dat marktpartijen op dit moment zekerheid zoeken voor een periode 15 tot 20 jaar. Het feit dat Gate biedingen heeft ontvangen en geaccepteerd voor de volledige duur van 20 jaar (op voorwaarde van verlening van de ontheffing) ondersteunt deze stelling. De verzochte ontheffingsduur van 20 jaar sluit aan bij de contracten die Gate met BP en Petro China International zal sluiten.

Gate benadrukt in dit verband dat zij concurreert met naburige terminals, met name in Duitsland, waarvoor onlangs ontheffingen zijn verleend voor perioden van eveneens 20 jaar, een gebruikelijke ontheffingsperiode.<sup>33 34</sup> Het is van belang dat hier een *level playing field* geldt. Indien Gate een ontheffing zou worden verleend voor een kortere periode, is het risico reëel dat klanten die capaciteit voor lange periode willen boeken, uitwijken naar een andere terminal. De toename van het aantal LNG-projecten in Europa vergroot hierbij de kans dat dit risico zich verwezenlijkt.

Voor de duur van de ontheffing in relatie tot de business case en terugverdiendtijd heeft Gate het volgende aangevoerd. De positieve business case voor de uitbreiding van de LNG-terminal is gebaseerd op een looptijd van 20 jaar en zekerheid over de tarieven in die periode. Frontier Economics heeft in Rapport 3 in Annex B een kwantitatieve risicoanalyse en een modelmatig overzicht opgenomen van de verwachte interne cash flow in de periode 2023-2046, aangenomen dat de verzochte ontheffing wordt verleend en dat alle capaciteit voor de volledige ontheffingsduur wordt geboekt tegen het vooraf vastgestelde, niet-gereguleerde tarief. Deze analyse geeft inzicht in de mate waarin

<sup>31</sup> Europese Commissie staff working document, SEC (2009) 62 final.

<sup>32</sup> Europese Commissie Ontheffingsbesluit van Hanseatic Energy Hub GmbH LNG Terminal 2022.

<sup>33</sup> Europese Commissie Ontheffingsbesluit van Hanseatic Energy Hub GmbH LNG Terminal in Stade 2022.

<sup>34</sup> Europese Commissie Ontheffingsbesluit van ReGas GmbH & Co. KHaa LNG Terminal in Lubmin 2022.



de investering kan worden terugverdiend en laat zien dat in een dergelijk meest gunstig geval de *Internal Rate of Return* of IRR maximaal [XXXXX]% is. Op 27 maart 2023 heeft Frontier Economics een nieuwe versie van Rapport 3 verstrekt met daarin een nieuwe berekening waaruit bij nader inzien blijkt dat de IRR maximaal [XXXXX]% is. De reden hiervoor is dat het totale investeringsbedrag bij nader inzien hoger blijkt uit te vallen dan eerder voorzien ([XXXXX] euro in plaats van [XXXXX] euro) en ook andere kosten hoger uitvallen, terwijl de afgesproken tarieven en contractduur gelijk zijn gebleven. Gate heeft een aanvullende cash flow analyse die de uitkomst van een IRR van (maximaal) [XXXXX]% ondersteunt.

Frontier Economics heeft in beide versies van Rapport 3 aan de hand van een analyse van de IRR als functie van de geboekte capaciteit inzichtelijk gemaakt dat de IRR in zeer grote mate afhangt van de benutting van de geboekte capaciteit over de totale geplande duur van 20 jaar. Indien de benuttingsgraad onder de [XXXXX]% zakt, wordt de IRR negatief. Bovendien is hierbij conservatief gerekend met een restwaarde van de infrastructuur na ommekomst van de periode van 20 jaar. Frontier Economics benoemt dit als een onzekere factor, het risico bestaat dat de vraag naar LNG na afloop van die periode dusdanig gedaald is dat de restwaarde nihil is. In een dergelijk scenario valt de IRR (nog) lager uit. Deze analyses ondersteunen het argument van Gate dat een business case gebaseerd op een kortere duur dan 20 jaar te risicovol zou zijn.

Ten slotte wijst Gate erop dat de verzochte ontheffingsduur een samenhang kent met de visie van Gate om in de toekomst de import van alternatieve groene energiedragers te faciliteren. Een dergelijke overstap zal naar verwachting noodzakelijke investeringen vergen. Een ontheffing voor de duur van 20 jaar, en voldoende positieve business case die daarmee mogelijk wordt, bieden Gate de noodzakelijke flexibiliteit om ook positief te besluiten op een toekomstige ombouw. In het alternatieve scenario, bij geen of een kortere ontheffing, wordt deze ombouw bemoeilijkt. Gate geeft aan dat een eventuele restwaarde van assets dan wordt vastgesteld door ACM en Gate over die restwaarde geen regie meer heeft. Dit vormt een risico omdat de restwaarde zodanig moet zijn dat het Gate in staat stelt om investeringen daadwerkelijk te kunnen doen.

Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel dat Gate de noodzaak voor de verzochte ontheffingsduur van 20 jaar voldoende heeft onderbouwd.

Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat deze ontheffingsduur alleen ziet op de uitbreiding van de LNG-terminal met een capaciteit van 4 miljard m<sup>3</sup>. De ontheffing voor de rest van de LNG-terminal loopt af in 2031, zoals hiervoor is toegelicht. De investering voor de bestaande terminal wordt immers na ommekomst van die periode geacht te zijn terugverdiend.

Ook ACM heeft geen bezwaar tegen de verzochte ontheffingsduur van 20 jaar met als startdatum de inbedrijfstelling van de aanmerkelijke uitbreiding. ACM wijst in dit verband eveneens op de ontheffingen voor LNG-terminals in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, waarmee Gate concurreert, die zijn verleend voor 20 jaar of langer. ACM wijst ook op het feit dat de oorspronkelijke ontheffing voor de initiële capaciteit van de LNG-installatie in 2031 afloopt, zodat Gate er rekening mee moet houden dat voor dat deel van de capaciteit vanaf september 2031 het dan geldende reguleringskader zal gelden.

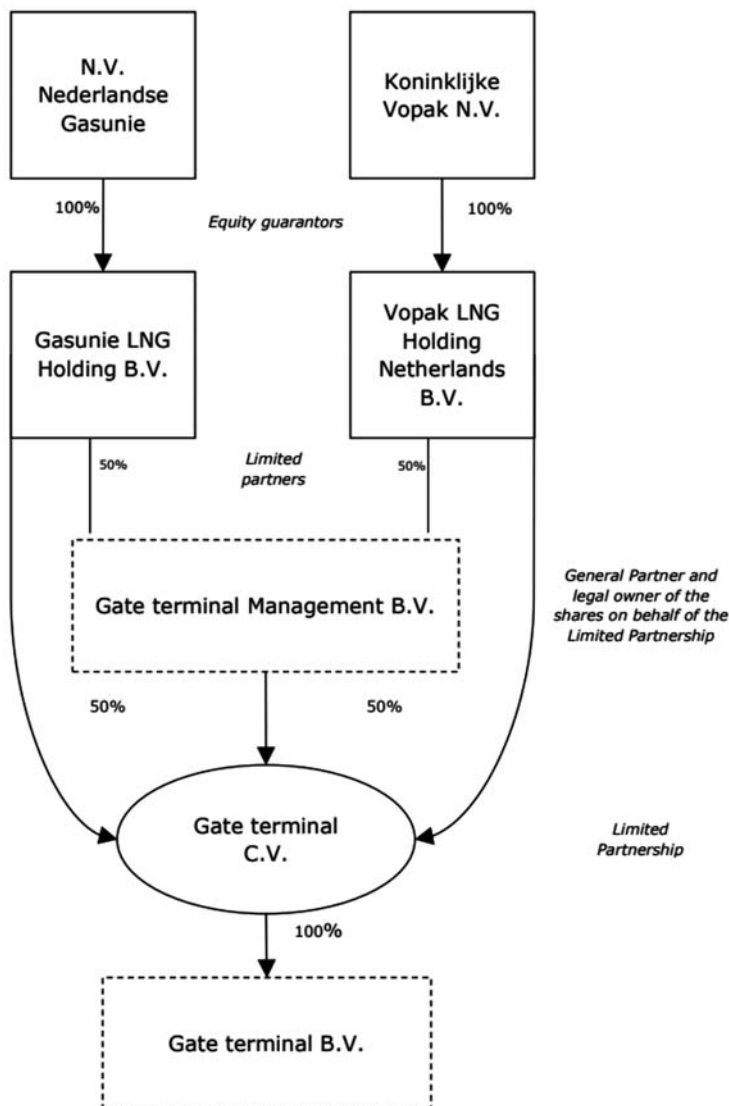
***5.4 De eigendom van de aanmerkelijke uitbreiding van de capaciteit van de LNG-installatie berust bij een ander dan de beheerder van het net of de installatie waarop de LNG-installatie zal worden aangesloten (artikel 18h, eerste lid, onderdeel c, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel c,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

In het ontheffingsverzoek is toegelicht dat Gate de eigendom heeft van de gehele LNG-installatie en dus ook de eigendom heeft en/of zal hebben van de infrastructuur die wordt aangelegd ten behoeve van de aanmerkelijke uitbreiding van de capaciteit van de LNG-installatie.

Uit de door Gate bij het ontheffingsverzoek verstrekte stukken blijkt dat de eigendomssituatie voor de gehele LNG-installatie nagenoeg ongewijzigd is ten opzichte van het ontheffingsbesluit van 13 november 2006 voor de LNG-installatie. Gate is, via dochterondernemingen en een gezamenlijke tussenholding, een joint venture van Koninklijke Vopak N.V. (50% aandeelhouder) en N.V. Nederlandse Gasunie (50% aandeelhouder). Zie onderstaand organogram:

## GATE TERMINAL B.V.

### Ownership structure



GTS is een 100% dochter van de N.V. Nederlandse Gasunie. GTS heeft echter niet de eigendom van de LNG-installatie.

Hiermee wordt voldaan aan het vereiste in artikel 18, eerste lid, onderdeel c, van de Gaswet (artikel 36, eerste lid, onderdeel c, van de Gasrichtlijn).

Ook ACM beoordeelt deze ontheffingsvoorwaarde positief. ACM merkt daarbij op dat zij geen aanleiding heeft om aan te nemen dat de rechtspersoon die de aanmerkelijke uitbreiding in handen zal krijgen na de bouw niet qua rechtspersoon gescheiden zal worden van GTS. Echter, om dit zeker te stellen adviseert ACM om aan de ontheffing de volgende voorschriften te verbinden:

- De ontheffinghouder zorgt ervoor dat de eigendom van de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-installatie onafhankelijk is en blijft van GTS gedurende de ontheffingsperiode.
- De ontheffinghouder is qua rechtsvorm gesplitst van en handelt ook overigens feitelijk onafhankelijk van GTS.

Dit advies volg ik op.



### **5.5 De gebruikers van de aanmerkelijke uitbreiding van de capaciteit 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 heeft Gate toegelicht dat zij een zelfstandige entiteit is met een eigen winst- en verliesrekening. De enige activiteit van Gate is de exploitatie van de LNG-installatie. Voor Gate is het daarom essentieel dat tarieven in rekening worden gebracht bij de klanten voor de diensten die zij afnemen.

In het ontheffingsverzoek heeft Gate het commerciële proces toegelicht dat volgens Gate zal leiden tot marktconforme tarieven en voorwaarden. In het bijzonder wijst Gate op de biedingsvoorwaarden en Throughput Agreement waaraan klanten zich moeten committeren. In deze biedingsvoorwaarden, die bij het ontheffingsverzoek zijn gevoegd, is vermeld dat Gate een tarief hanteert van 12,5 miljoen euro per miljard m<sup>3</sup> voor de additionele capaciteit. Dit tarief is gelijk aan het tarief dat Gate reeds toepast voor de LNG-installatie.<sup>35</sup> Deze informatie is openbaar gemaakt overeenkomstig de verplichting voor beheerders van LNG-installaties die ontheven zijn overeenkomstig artikel 36 van de Gasrichtlijn om hun definitieve tarieven uiterlijk op 31 januari 2023 openbaar te maken op grond van artikel 13, tweede lid, van Verordening (EU) 2022/2576.

In het ontheffingsverzoek heeft Gate in dit verband ook toegelicht dat de LNG-markt is een wereldmarkt is die gedreven wordt door een hoge mate van kostenbewustzijn, als een resultaat van de drijfveer van gas leverende landen en de betrokken wereldwijd opererende producenten en handelaars om een zo groot mogelijk rendement te behalen met hun LNG. In dit licht is het volgens Gate essentieel dat zij marktconforme tarieven in rekening brengt voor haar klanten.

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.

Teneinde te verzekeren dat een tarief ook daadwerkelijk in rekening wordt gebracht, wordt aan dit besluit een voorschrift verbonden dat daarop ziet.<sup>36</sup>

ACM adviseert ook positief ten aanzien van deze ontheffingsvoorwaarde. Uit de door Gate aangeleverde documentatie blijkt dat er een tarief per miljard m<sup>3</sup> in rekening wordt gebracht. Gezien het feit dat Gate voor de capaciteit van de huidige LNG-installatie tarieven in rekening brengt, gaat ACM ervan uit dat dit zo zal zijn voor de capaciteit van de uitbreiding van de LNG-installatie. ACM zal toezicht houden of er daadwerkelijk tarieven in rekening worden gebracht.

### **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 is 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 Effect ontheffing op de mededinging op de relevante markten en de doelmatige werking van de interne gasmarkt**

In paragraaf 5.2 is toegelicht dat het effect van de uitbreiding van de LNG-installatie op de mededinging op de relevante onderdelen van de gasmarkt positief wordt beoordeeld. Hieruit volgt dat de mededinging op de relevante markten en de doelmatige werking van de interne gasmarkt door de uitbreiding van de LNG-installatie niet wordt belemmerd.

Naar mijn mening is ook voldoende aannemelijk, op basis van de informatie die Gate en Frontier Economics hebben aangeleverd, dat de mededinging op de relevante markten en de doelmatige werking van de interne gasmarkt door de ontheffing niet worden belemmerd.

#### Upstream groothandelsmarkt gas

Frontier Economics komt in Rapport 1 tot de conclusie dat van de ontheffing geen belemmerende werking uitgaat op de mededinging op de Noordwest Europese *upstream* groothandelsmarkt gas. Frontier Economics heeft hiervoor een scenario uitgewerkt waarin het effect van een ontheffing op de competitie van de gasmarkt in Noordwest-Europa vergeleken werd met een scenario waarin de

<sup>35</sup> [www.gateterminal.com/en/commercial/tariff/](http://www.gateterminal.com/en/commercial/tariff/).

<sup>36</sup> EC Besluit van 11 augustus 2022 inzake een ontheffing voor EemsEnergy Terminal B.V. (C(2022) 5947 final).



terminal niet is uitgebreid middels een vierde tank (die zonder ontheffing niet gerealiseerd zal worden). Omdat ten tijde van Rapport 1 nog niet bekend was welke partijen de capaciteit zullen contracteren, is Frontier Economics uitgegaan van verschillende scenario's. Uit een kwantitatieve analyse (op basis van de *Hirschmann-Herfindahl* Index) blijkt dat de mededinging positief wordt beïnvloed en dat zelfs in het meest conservatieve scenario, waarbij de grootste marktpartij (Equinor/Petoro in 2027 en Qatar Energy in 2034) de volledige capaciteit zou boeken, het effect hooguit neutraal zou zijn. Ook wanneer wordt uitgegaan van uitsluitend de Nederlandse gasmarkt is er geen aanleiding om een negatief effect op de mededinging aan te nemen, aangenomen dat de grootste speler op de markt niet meer dan 50% van de nieuw gerealiseerde capaciteit zal boeken. Daarbij onderstreept Frontier Economics dat een dergelijke beperkte afbakening van de markt alleen relevant zou zijn in geval de integratie van de Noordwest Europese gasmarkt zou afnemen. Dat is niet plausibel.

In Rapport 2 heeft Frontier Economics deze analyse nogmaals bevestigd en daarbij tevens de posities van BP en Petro China op de *upstream* groothandelsmarkt gas betrokken. Beide partijen hebben tot nog toe een (zeer) beperkte positie op de relevante markt.

Frontier Economics gaat ervan uit dat BP slechts een marktaandeel van minder dan 1% heeft op zowel de Noordwest Europese markt als op de (hypothetisch smaller afgebakende) Nederlandse markt. BP beschikt op dit moment nog tijdelijk over LNG-importcapaciteit in het Verenigd Koninkrijk en is actief op gebied van gasproductie in Noorwegen. Verder beschikt BP over LNG-productiecapaciteit buiten Europa. Frontier Economics geeft aan dat BP naar verwachting ook in de toekomst een beperkt marktaandeel zal houden van dezelfde orde grootte. Dit wordt onder meer bevestigd door het feit dat BP op het moment dat de uitbreiding van de LNG-installatie operationeel wordt naar verwachting geen capaciteit bij een andere LNG-terminal in Noordwest Europa zal hebben.

Voor Petro China geldt dat deze partij op dit moment nog geen positie heeft op de Noordwest Europese *upstream* groothandelsmarkt gas. Voor zover bekend heeft Petro China bij geen enkele andere LNG-terminal op de Noordwest Europese markt importcapaciteit geboekt. Petro China beschikt op dit moment ook nog niet over LNG-productiecapaciteit en houdt zich ook niet bezig met de productie van aardgas in Noordwest Europa of in een land dat via een pijpleiding met Noordwest Europa is verbonden. Petro China is wel LNG-productiecapaciteit aan het ontwikkelen in Canada. Voor dit project is het finale investeringsbesluit volgens Frontier Economics reeds genomen. Daarnaast is Petro China portfolio contracten aangegaan met grote bestaande marktpartijen waaronder Cheniere en Shell. Aldus vormt Petro China een nieuwe internationale marktpartij die toetreedt op de relevante markt.

Verder geldt dat BP en Petro China allebei beschikken over een zogenoemde A licentie (*shipper license*) van GTS.<sup>37</sup> Dit betekent dat zij bevoegd zijn om op de Nederlandse TTF te handelen en daarnaast ook gas te (laten) transporteren naar grote eindverbruikers aangesloten op het transmissienet (landelijk gastransportnet van GTS). De geboekte importcapaciteit stelt hen in staat om door henzelf geïmporteerde volumes aan te bieden op de Nederlandse markt (*asset backed trading*). Dit komt de liquiditeit en bijgevolg de mededinging op de *upstream* groothandelsmarkt gas ten goede.

#### Downstream groothandelsmarkt gas en retail markt

Frontier Economics heeft in Rapport 1 en 2, alsmede in reactie op vragen van de Europese Commissie, uiteengezet dat de *downstream* groothandelsmarkt gas en de *retail* markt in het onderhavige geval niet kwalificeren als relevante productmarkten omdat er geen sprake is van de mogelijkheid van substitutie.

Voor de volledigheid heeft Frontier Economics in Rapport 2 wel nader onderbouwd dat van een potentieel negatief effect op deze productmarkten geen sprake is door de ontheffing en de lange termijn capaciteitsboekingen die daardoor worden gefaciliteerd.

Voor de *downstream* groothandelsmarkt gas stelt Frontier Economics dat BP en Petro China geen van beide actief zijn in enig voldoende materieel opzicht. Het gaat hier om de verkoop van gas door groothandelaren aan retailers, regionale distributeurs en fysiek rechtstreeks aan grote eindafnemers. Binnen Noordwest Europa wordt deze productmarkt gekenmerkt door hoge liquiditeit en zeer liquide gashubs, waaronder de TTF. Voor zover deze partijen inderdaad gas inkopen bij BP of Petro China resulteert dit niet in enige marktmacht voor BP of Petro China. Immers, de Noordwest Europese groothandelsmarkt, in het bijzonder de handel via de TTF, geldt als de meest liquide markt van de Europese Unie. Retailers, distributeurs en grote eindafnemers hebben op die markt ruim voldoende mogelijkheid om een alternatieve transactie met een andere partij aan te gaan.

<sup>37</sup> [www.gasunietransportservices.nl/en/shippers/become-a-customer/licensing](http://www.gasunietransportservices.nl/en/shippers/become-a-customer/licensing).





Frontier Economics stelt bovendien dat van de komst van BP en Petro China juist een positief effect uitgaat, doordat zij bestaande marktpartijen *challengen*, zoals sterke marktpartijen, bijvoorbeeld op de Duitse markt als onderdeel van de Noordwest Europese groothandelsmarkt, die lange termijn contracten waren aangegaan met Russische partijen.

Volgens Frontier Economics hebben BP en Petro China geen positie op de retailmarkt. Dit wordt onder meer ondersteund door het jaarverslag van Petro China en het feit dat deze partijen in Nederland niet beschikken over een vergunning van ACM voor de levering aan kleinverbruikers.<sup>38</sup>

#### Concurrentie tussen LNG-terminals

In paragraaf 5.3 is toegelicht dat Gate concurreert met andere LNG-installaties (en aanbieders van importcapaciteit via pijpleidingen) en dat het voor Gate alleen mogelijk is om aan die concurrentiestrijd deel te nemen indien zij een ontheffing verkrijgt en daarmee voldoende mate van zekerheid heeft en kan bieden aan gebruikers. Dit argument wordt extra onderstreept door de toename van het aantal LNG-projecten in Noordwest-Europa, waardoor het risico dat klanten elders capaciteit boeken, groter wordt. In paragraaf 5.3 is ook benoemd dat Gate eveneens concurreert met de wél gereguleerde terminal in Zeebrugge. Er is geen reden om aan te nemen dat een ontheffing voor de uitbreiding van de LNG-installatie de gereguleerde terminal in Zeebrugge negatief zou beïnvloeden. Hierbij weeg ik mee dat de bestaande LNG-installatie van Gate, waarvoor Gate reeds over een ontheffing beschikt, en de gereguleerde terminal in Zeebrugge al jaren succesvol naast elkaar functioneren zonder dat daarbij een negatieve invloed uitgaat van de LNG-installatie op de terminal in Zeebrugge. Het is dan ook niet aannemelijk dat een ontheffing voor de uitbreiding van de LNG-installatie wel een negatieve invloed zou hebben. Een dergelijke negatieve invloed is ook niet aangenomen in de ontheffingsbesluiten van de Europese Commissie inzake de Eemshaven Energy Terminal in Groningen en de nieuwe LNG-terminals in Duitsland.

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

ACM onderschrijft deze conclusie in haar advies.

Gelet op de analyse van Frontier Economics verbind ik aan deze ontheffing echter wel het voorschrift dat niet meer dan 50% van de capaciteit mag worden toegekend aan een dominante partij op de relevante geografische en/of productmarkt(en) als onderdeel van de interne gasmarkt. Een voorwaarde van min of meer gelijke strekking is ook verbonden aan de ontheffing van Gate voor de bestaande LNG-installatie en voor de LNG-installatie van Eems Energy Terminal B.V. Het hanteren van gelijke voorwaarden verzekert hier een gelijk speelveld. In het onderhavige geval wordt wel, anders dan in de eerdere ontheffingen voor Gate en Eems Energy Terminal B.V., in het voorschrift het onderscheid losgelaten tussen primaire en secundaire capaciteit. Immers, de primaire alloactie heeft al plaatsgevonden. De secundaire allocatie kan in de toekomst nog plaatsvinden en is, zoals toegelicht in paragraaf 5.2.3, eveneens van groot belang voor het effect op de mededinging. Het voorschrift geldt daarom zowel voor de primaire als de secundaire capaciteit. De formulering van het voorschrift sluit bovendien beter aan bij de doelstelling om de import zo veel mogelijk te diversifiëren, om de afhankelijkheid van een dominante partij in alle gevallen tegen te gaan en om een negatieve impact op alle relevante onderdelen van de interne markt te voorkomen. De analyse van de relevante geografische en productmarkt zal, zoals gebruikelijk, per geval en op basis van de dan geldende feitelijke situatie op de gasmarkt moeten worden beoordeeld.

#### *5.6.2 Effect van de ontheffing op de leveringszekerheid*

In paragraaf 5.2.6 is toegelicht dat het effect van de LNG-installatie op de leveringszekerheid positief wordt beoordeeld.

Er zijn geen aanwijzingen dat de leveringszekerheid *door de ontheffing* negatief zou worden beïnvloed. Ik weeg hierbij mee dat de transparante en non-discriminatoire primaire en secundaire allocatieprocedures, inclusief een adequate UIOLI-regeling die *hoarding* tegengaat, toegang tot de terminal voor een diverse groep marktpartijen en mogelijkheid voor import uit een diverse bronnen mogelijk maakt. Ook Frontier Economics concludeert in Rapport 1 dat een ontheffing 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 de ontheffing ook geen afbreuk doet aan

<sup>38</sup> [www.acm.nl/nl/onderwerpen/energie/energiebedrijven/vergunningen/vergunninghouders-elektriciteit-en-gas](http://www.acm.nl/nl/onderwerpen/energie/energiebedrijven/vergunningen/vergunninghouders-elektriciteit-en-gas).



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 het effect op de mededinging, werking van de interne markt en leveringszekerheid, in combinatie met het beginsel van energiesolidariteit, worden bevestigd door de positieve reacties van de regulerende instanties van Frankrijk, Duitsland.

Ik maak hieruit op dat de ontheffing niet de leveringszekerheid belemmert (artikel 18h, eerste lid, onderdeel e, van de Gaswet; artikel 36, eerste lid, onderdeel e, van de Gasrichtlijn).

### **5.6.3 Effect doelmatige werking van het gastransportnet**

Ten slotte mag de ontheffing de doelmatige werking van het landelijk gastransportnet, waarop de LNG-installatie wordt aangesloten, niet belemmeren.

De LNG-installatie is reeds aangesloten op het gastransportnet van GTS. Bij het ontheffingsverzoek is correspondentie tussen Gate en GTS uit november 2022 gevoegd, waaruit blijkt dat GTS door Gate op de hoogte is gesteld van het voornemen om de capaciteit uit te breiden met 4 miljard m<sup>3</sup> per jaar (of 5,3 miljoen kWh/h) vanaf oktober 2026. GTS heeft in reactie daarop aangegeven dat zij verwacht dat de benodigde send-out capaciteit van Gate geaccommodeerd kan worden, zonder de doelmatige werking van het gastransportnet te belemmeren. Tegelijkertijd geeft GTS daarbij aan dat zij onderzoekt wat de exacte implicaties van de uitbreiding zijn voor het landelijk gastransportnet en of er significante investeringen in het gastransportnet noodzakelijk zijn.

GTS is op 19 april 2023 een marktconsultatie gestart over een ontwerp-addendum op haar Investeringsplan 2022.<sup>39</sup> Dit ontwerp-addendum ziet op een aantal noodzakelijke investeringen, onder meer als gevolg van verzoeken voor invoeding van LNG op het landelijk gastransportnet. In het ontwerp-addendum geeft GTS aan dat op drie locaties in Nederland extra transportcapaciteit beschikbaar kan komen voor grootschalige LNG-invoer ter grootte van circa 5 miljard m<sup>3</sup> per jaar, waaronder in Rotterdam (Maasvlakte).

GTS geeft in het ontwerp-addendum aan dat wordt gekozen voor relatief beperkte investeringen waardoor zoveel mogelijk en zo snel mogelijk entrycapaciteit beschikbaar wordt gemaakt in de betreffende regio's. Deze entrycapaciteit zal aan de markt worden aangeboden op zowel het bestaande entrypunt GATE als op een aantal nieuwe entrypunten die corresponderen met de ontvangen verzoeken. Zo worden alle door GTS erkende *shippers* in staat gesteld om deze capaciteit te contracteren ten behoeve van LNG-projecten die in ontwikkeling zijn, zonder dat hiervoor reeds een fysieke aansluiting hoeft te zijn gerealiseerd. Op deze manier waarborgt GTS een non-discriminatoire proces en een gelijke behandeling van marktpartijen.

De marktconsultatie van GTS loopt tot en met 17 mei 2023, waarna de resultaten worden verwerkt in een definitief addendum dat aan ACM en de Minister voor Klimaat en Energie ter toetsing zal worden voorgelegd, conform artikel 7a Gaswet en artikel 2.3 Besluit investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas.

Ik maak hieruit op dat de uitbreiding van de LNG-installatie in beginsel door optimale inzet van transportcapaciteit en relatief beperkte investeringen door GTS kan worden geaccommodeerd. Er is bijgevolg geen reden om aan te nemen dat de de doelmatige werking van het gastransportnet door de uitbreiding van de LNG-installatie wordt belemmerd.

Per saldo geldt daarom dat ook wordt voldaan aan dit deel van het ontheffingscriterium in artikel 18h, eerste lid, onderdeel e, van de Gaswet (artikel 36, eerste lid, onderdeel e, van de Gasrichtlijn).

ACM onderschrijft deze conclusie in haar advies. ACM gaat er eveneens van uit dat de investeringen door GTS naar verwachting relatief beperkt zullen zijn, en daarmee het risico voor onnodig hoge tarieven voor overige gebruikers van het landelijke gasnet gering is.

### **5.7 Reikwijdte 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 Gate.

<sup>39</sup> [www.gasunietransportservices.nl/nieuws/start-consultatie-addendum-op-het-investeringsplan-2022](http://www.gasunietransportservices.nl/nieuws/start-consultatie-addendum-op-het-investeringsplan-2022).



Gate heeft verzocht om ontheffing van de artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet.<sup>40</sup> Deze artikelen bevatten verplichtingen voor LNG-bedrijven op gebied van tariefregulering en gereguleerde derdentoegang. Gelet op het voorgaande is ontheffing van (alleen) deze bepalingen noodzakelijk.

Gate 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 ACM kan indienen. Gate heeft in het ontheffingsverzoek niet onderbouwd waarom ontheffing van deze bepaling noodzakelijk zou zijn gelet op het investeringsrisico van Gate. Voor de bestaande LNG-installatie is van deze bepaling ook geen ontheffing verleend.<sup>41</sup> Daarnaast geldt dat Gate 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 betekenis, ook in geval van ontheffing van bepalingen inzake gereguleerde derdentoegang. Gelet hierop acht ik ontheffing van artikel 19 niet nodig of gewenst.

Ook ACM komt in haar advies tot de conclusie dat Gate niet in aanmerking komt voor een ontheffing van artikel 19 van de Gaswet, aangezien Gate niet van alle bepalingen in de Gaswet kan worden ontheven waarvoor ACM bevoegd is geschillen te beslechten.

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

Nederland zet zich nationaal en in Europa actief in voor niet alleen de afbouw van Russisch gas, maar ook de afbouw van afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Voorlopig zal het nog nodig zijn om alternatieven voor Russisch aardgas te creëren en de leveringszekerheid te borgen, maar er dient er ook perspectief te zijn op duurzaam hergebruik van de infrastructuur in het kader van ondersteuning in, en bij, de energietransitie.<sup>42</sup> Ook ACM dringt er in haar advies op aan om dit aspect mee te nemen in de overwegingen bij deze ontheffing.

Gate heeft in dit verband toegelicht dat de investering in de uitbreiding van de LNG-installatie en de verzochte ontheffingsduur niet in de weg staat aan deze doelen.

Ten eerste kunnen via de LNG-installatie mogelijk ook duurzame vormen van LNG, zoals bioLNG en e-LNG<sup>43</sup> worden geïmporteerd. Synergie met het nabijgelegen *Carbon Capture and Storage*-project 'Porthos' is mogelijk vanwege warmte- en koude uitwisseling. Gate geeft verder aan dat de materialen van de opslagtanks worden beschouwd als een realistische kandidaat voor conversie naar (import van) ammoniak, waarbij wel extra ombouwkosten noodzakelijk zullen zijn.

Voor het gebruik voor import van waterstof dienen nadere onderzoeken te worden uitgevoerd, om de impact daarvoor nader te bepalen, en zullen naar verwachting significante aanpassingen aan de installatie nodig zijn. Dit geldt niet alleen voor de LNG-installatie, maar voor alle bestaande LNG-terminals.

Ten tweede versterkt ontheffing, zoals hiervoor in paragraaf 5.3.2 is toegelicht, volgens Gate op termijn de positieve business case voor ombouw en hergebruik van de infrastructuur voor duurzame energiedragers. Het is commercieel gezien onwenselijk om een LNG-installatie in bedrijf te hebben als nog maar een beperkt deel van de capaciteit geboekt is vanwege afnemende vraag naar 'gewoon' LNG. Hierdoor is toewerken naar een 'groene' diversificatie, en op termijn een volledige overstap, van belang om de continuïteit van het bedrijf te waarborgen.

ACM ziet in haar advies een spanningsveld tussen de publieke belangen bij de voorgenomen uitbreiding van de LNG-installatie, namelijk enerzijds het bevorderen van leveringszekerheid, en anderzijds het versnellen van de energietransitie, en dat hierin een balans dient te worden gevonden. De aanwezigheid van veel lange termijn gascontracten zou een belemmerend effect kunnen hebben.

Naar aanleiding van dit punt in het advies van ACM heeft Gate schriftelijk toegelicht dat zij in de overeenkomsten met klanten bepalingen heeft opgenomen die ruimte bieden voor '*Transition to Other Commodities*'. Gate heeft hierbij onderstreept dat het gezien de looptijd van de overeenkomsten zowel voor Gate al voor klanten van belang is dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van transitie binnen de contractperiode.

<sup>40</sup> Deze artikelen vormen een implementatie van, onder meer, de artikelen 32, eerste lid, en 41, zesde en tiende lid, van de Gasrichtlijn.

<sup>41</sup> Stcrt. 17 november 2006, nr. 225, p. 11.

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 29 023, nr. 417.

<sup>43</sup> eLNG is LNG die verkregen wordt door (groene) waterstof te combineren met CO<sub>2</sub> en het hieruit voortkomende methaan vloeibaar te maken, geproduceerd d.m.v. elektrificatie (synthetisch methaan).



---

Ten slotte ga ik ervan uit, gelet op het feit dat de ontheffingsduur voor de bestaande LNG-installatie reeds in 2031 afloopt, gdat al op relatief korte termijn mogelijkheden zullen worden onderzocht voor (gedeeltelijke) ombouw voor duurzame doeleinden, waarbij het in het eigen belang van Gate is om actief een rol te spelen om dat aanbod/ type van capaciteit aan te bieden, waar de markt naar op zoek is. Dit dient in nauwe samenhang te gebeuren met de strikte doelen van het Nederlandse energietransitiebeleid voor het komende decennium.

### **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, willig ik het verzoek van Gate gedeeltelijk in en verleen ik een ontheffing op grond van artikel 18h, eerste en tweede lid, van de 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 en de toewijzing van capaciteit.

Daarbij verbind ik aan deze ontheffing tevens de voorschriften zoals geadviseerd door ACM en als toegelicht in paragraaf 5.2.3, 5.4, 5.5 en 5.6.1.



## Besluit

### Artikel 1

1. Aan Gate Terminal B.V. wordt op grond van artikel 18h, eerste en tweede lid, van de Gaswet voor de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-installatie een ontheffing verleend van de artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet voor de periode van 1 oktober 2026 tot en met 30 september 2046.
2. In het geval de inbedrijfname van de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-terminal later is dan 1 oktober 2026 wordt, in afwijking van het eerste lid, deze ontheffing verleend voor een periode van 20 jaar gerekend vanaf de eerste inbedrijfname van de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-terminal (in de vorm van een nieuwe vierde opslagtank met bijbehorende infrastructuur).
3. Deze ontheffing wordt verleend voor een capaciteit van 4 miljard m<sup>3</sup>.

### Artikel 2

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

1. Alle potentiële gebruikers van de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-installatie moet gelegenheid worden geboden hun belangstelling aan te geven alvorens de toewijzing van capaciteit in nieuwe infrastructuur, inclusief eigen gebruik, plaatsvindt.
2. Ongebruikte capaciteit moet op de markt worden aangeboden en gebruikers van de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-installatie krijgen het recht de door hen ingekochte capaciteit te verhandelen op de secundaire markt.
3. Gate Terminal B.V. past zo spoedig mogelijk de procedure voor het aanbieden van de ongebruikte capaciteit op de markt (*use-it-or-lose-it* systeem) op een zodanige manier aan dat de procedure transparant en non-discriminatoire is. Hierbij zorgt Gate Terminal B.V. dat ongebruikte capaciteit uiterlijk 30 dagen voor de geplande start van hervergassing beschikbaar is voor de secundaire markt.
4. Gate Terminal B.V. neemt de procedures voor het *use-it-or-lose-it* systeem inclusief de secundaire markt op in de overeenkomsten met haar klanten en overlegt een afschrift van de procedure aan de Minister en aan de Autoriteit Consument en Markt.
5. Gate Terminal B.V. overlegt minimaal elk kwartaal een afschrift van de uitkomsten van de procedure van het *use-it-or-lose-it* systeem aan de Autoriteit Consument en Markt.
6. Gate Terminal B.V. deelt maximaal 50% van de capaciteit toe aan een partij met een dominante positie op de relevante geografische en/of productmarkt(en) als onderdeel van de interne gasmarkt.
7. Gate Terminal B.V. zorgt ervoor dat de eigendom van de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-installatie onafhankelijk is en blijft van Gasunie Transport Services B.V. gedurende de ontheffingsperiode.
8. Gate Terminal B.V. is qua rechtsvorm gesplitst van en handelt ook overigens feitelijk onafhankelijk van Gasunie Transport Services B.V.
9. Gate Terminal B.V. brengt aan alle gebruikers van de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-installatie een tarief in rekening.
10. Indien zich ten opzichte van het ontheffingsverzoek of het ontheffingsbesluit wezenlijke wijzigingen voordoen, meldt Gate 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

1. De ontheffing, bedoeld in artikel 1, vervalt:





- 
- a. na afloop van de termijn, bedoeld in artikel 1, eerste of tweede lid;
  - b. indien binnen twee jaar na inwerkingtreding van dit besluit nog niet met de constructie van de LNG-installatie is gestart;
  - c. indien binnen vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit de aanmerkelijke uitbreiding van de LNG-installatie niet operationeel is geworden.
2. De termijnen bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b en c, zijn niet van toepassing in het geval de Europese Commissie overeenkomstig artikel 36, negende lid, van de Gasrichtlijn, vaststelt dat de start van de constructie, onderscheidenlijk het operationeel worden van de LNG-installatie, het gevolg zijn van grote obstakels die buiten de macht liggen van Gate Terminal B.V.
  3. Indien Gate Terminal B.V. de termijnen bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b en c, niet haalt en de Europese Commissie een vaststelling als bedoeld in het tweede lid, heeft gedaan, spant Gate Terminal B.V. zich in om de start van de constructie, onderscheidenlijk het operationeel worden van de LNG-installatie zo spoedig mogelijk plaats te laten vinden.

*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.