

De Minister van Economische Zaken  
De heer H.G.J. Kamp  
Postbus 20401  
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Den Haag,

**Uw kenmerk:**

**Ons kenmerk:** ACM/DE/2017/205229

**Contactpersoon:** [vertrouwelijk]

**Onderwerp:** 17.0309.01 Advies noodzaak groen gas booster GTS

Geachte heer Kamp,

Naar aanleiding van de melding van een voorgenomen bijzondere investering door GTS in een 'groen gas booster' breng ik u bij deze advies uit over de noodzakelijkheid van deze investering, zoals bepaald in artikel 39f, derde lid, van de Gaswet.

**Inleiding**

1. Op 23 augustus 2017 heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS), aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) een melding gedaan als bedoeld in artikel 39f, eerste lid, van de Gaswet, betreffende een voornemen tot een bijzondere investering in de aanleg of uitbreiding van het door GTS beheerde gastransportnet.
2. De melding van GTS betreft een uitbreiding van de functionaliteit van het gastransportnet door de investering in een Groen Gas Booster (hierna: GGB). Met deze investering wil GTS het mogelijk maken om een overschot aan groen gas in het regionale net van Enexis over te storten naar het RTL-netwerk van GTS.
3. De GGB zal gerealiseerd worden op gasontvangststation Garminge. Met de GGB kan al het biogas dat Attero bij lokale boeren verwacht te verzamelen, ingevoed worden in het regionale net van Enexis. Zonder GGB is de hoeveelheid groen gas die kan worden ingevoed in het regionale net beperkt, en zou Attero het overschot aan groen gas op een andere manier moeten zien kwijt te raken, bijvoorbeeld door het af te fakkelen. Ook wordt er bij de bouw van de GGB rekening gehouden met beperkte doorgroei van de hoeveelheid in te voeden groen gas. Deze

investering vormt voor GTS een proefproject. De ACM heeft begrip voor het maatschappelijk belang van dergelijke duurzame initiatieven, maar ziet er ook op toe dat de netbeheerders zich hierbij beperken tot hun wettelijke taken.

4. Gelet op het bepaalde in artikel 39f, derde lid, van de Gaswet, besluit de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) of een bijzondere investering in de aanleg of uitbreiding van het landelijk gastransportnet (hierna: bijzondere investering) noodzakelijk is, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening.
5. Alvorens de Minister besluit of een bijzondere investering noodzakelijk is, brengt de ACM, gelet op het bepaalde in artikel 39f, derde lid, van de Gaswet, binnen vier weken nadat de melding is gedaan, advies uit aan de Minister over het te nemen besluit.
6. Deze brief bevat de beoordeling door de ACM of de betreffende door GTS voorgenomen bijzondere investering noodzakelijk is, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening.

#### **Wettelijke basis van het advies**

7. Artikel 39f, derde lid, van de Gaswet luidt:  
*Onze Minister besluit of een investering als bedoeld in het eerste lid van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet noodzakelijk is, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening. Alvorens Onze Minister besluit, brengt de Autoriteit Consument en Markt binnen vier weken nadat de melding is gedaan advies uit over het te nemen besluit. Indien de investering niet is opgenomen in een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, stelt Onze Minister het besluit niet eerder vast, dan na twee weken nadat het ontwerp daarvan en het betreffende advies aan beide kamers der Staten-Generaal zijn overlegd.*
8. Artikel 39f, eerste lid, van de Gaswet bepaalt dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld omtrent de melding. Op grond hiervan is op 1 juli 2011 de Regeling melding aanleg- of uitbreidingsinvestering (hierna: de MR) in werking getreden. Artikel 2 van de MR luidt:  
*Een voornemen tot een investering in de aanleg of uitbreiding van het net als bedoeld in (...) artikel 39f van de Gaswet wordt gemeld door het overleggen van de gegevens, bedoeld in bijlage I.*

#### **De melding en de procedure**

9. Op 23 augustus 2017 heeft GTS bij brief en daarbij behorende bijlagen het voornemen tot een bijzondere investering gemeld aan de Minister en de ACM.

Het betreft een melding als bedoeld in artikel 39f, eerste lid, van de Gaswet, waarop de MR van toepassing is.

10. Op grond van artikel 39f, derde lid, van de Gaswet besluit de Minister of het door GTS gemelde voornemen tot een bijzondere investering noodzakelijk is, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening. Daaraan voorafgaand brengt de ACM binnen vier weken nadat de melding is gedaan advies uit aan de Minister over het te nemen besluit.
11. Het advies van de ACM bevat een beoordeling van de gegevens die door GTS bij de melding zijn overgelegd ten aanzien van het voornemen tot een bijzondere investering. Daarbij staat centraal of de voorgenomen bijzondere investering noodzakelijk is, gelet op het belang van een duurzame, betrouwbare en efficiënte energievoorziening.

#### **Beoordeling van de melding door de ACM**

12. Omdat de verplichting tot melding betrekking heeft op een *voornemen* tot investering waarvan de noodzakelijkheid nog moet worden vastgesteld, mag er ten tijde van de melding in beginsel nog geen sprake zijn van uitvoering van dit voornemen, voordat de Minister hierover een besluit heeft genomen. Uit de bijlagen bij de melding blijkt dat GTS de definitieve investeringsbeslissing heeft genomen en is gestart met de engineering van het project. Strikt genomen is er dus geen sprake meer van een voornemen tot investeren. Om de Minister volledig te adviseren, toetst ACM het voorstel echter ook aan de overige vereisten van artikel 39f van de Gaswet en de MR.
13. Artikel 2 van de MR bepaalt onder meer dat een voornemen tot een bijzondere investering, als bedoeld in artikel 39f van de Gaswet, wordt gemeld door het overleggen van de gegevens, bedoeld in bijlage I van de MR. Deze bijlage omvat acht onderdelen waarover gegevens moeten worden overgelegd en die moeten zijn ondertekend door of namens het management van de netbeheerder. Na onderzoek van de door GTS overgelegde gegevens, is het de ACM gebleken dat GTS met betrekking tot alle onderdelen van de bijlage (enige) gegevens heeft verstrekt.
14. Uit de gegevens bij de melding moet voldoende blijken dat er sprake is van een voorgenomen investering in de aanleg of uitbreiding van het net. Uit de MR volgt dat onder aanleg of uitbreiding van een net een toename van de lengte, de capaciteit of de functionaliteit van een gastransportnet wordt verstaan waar een externe behoefte aan ten grondslag ligt. Zoals GTS aangeeft in haar brief aan de Minister maakt de GGB voor het eerst een netkoppeling bi-directioneel. Dit betekent een uitbreiding van de functionaliteit van het gastransportnet. De externe behoefte hieraan ligt bij Enexis en Attero die graag een toename in invoeding van groen gas mogelijk willen maken.
15. De verplichting tot melding heeft alleen betrekking op bijzondere investeringen. Van een bijzondere investering is sprake indien deze naar zijn aard zeer groot is of uitzonderlijk.

Uit de toelichting op de MR volgt dat er sprake is van een uitzonderlijke investering indien de methode van regulering niet voorziet in adequate dekking in de tarieven van de efficiënte kosten van een investering, vanwege de aard van die investering. Als voorbeeld noemt de Minister hierbij innovatieve technieken in het kader van de energietransitie. Gezien het innovatieve karakter van de GGB was deze uitbreiding niet voorzien in de huidige methode van regulering. De voorziene kosten zullen daarom niet gedekt kunnen worden uit de bestaande inkomsten. Er is dus sprake van een uitzonderlijke investering.

16. De ACM merkt hierbij op dat dergelijke uitzonderlijke investeringen onderscheiden moeten worden van onvoorziene reguliere investeringen. Indien de investering direct onder de wettelijke taken valt van GTS, dan is er sprake van een reguliere investering en is een melding op basis van artikel 39f van de Gaswet niet vereist. De onderhavige investering valt volgens de ACM echter niet direct onder de netkoppelingstaak. Feitelijk ziet de GGB op het indirect invoeden van groen gas, waartoe GTS geen verplichting heeft op grond van de Gaswet.
17. Wel dient de uitzonderlijke investering volgens Bijlage I bij de MR uit de wettelijke taken voort te vloeien. Naar de mening van de ACM zou de investering uit de netkoppelingstaak (artikel 10, derde lid, onderdeel a, van de Gaswet) kunnen voortvloeien. De ACM wil de Minister er hierbij op wijzen dat indien hij de investering noodzakelijk acht, dit een nadere uitleg van de netkoppelingstaak zal betekenen.<sup>1</sup> In dat geval zullen daarom alle toekomstige investeringen in GGB's ook onder de netkoppelingstaak vallen en niet langer gemeld hoeven te worden als bijzondere investering in de zin van artikel 39f van de Gaswet.
18. De ACM komt als volgt tot deze conclusie. Zoals hierboven aangegeven zijn uitbreidingsinvesteringen in GGB's niet voorzien in het methodebesluit. Als de investering doorgaat, moeten de kosten echter wel vergoed worden. Dit zal gebeuren door middel van nacalculatie. Goedkeuring van de investering (door de Minister) heeft tot gevolg dat de kosten hiervan worden meegenomen in de regulering en hiermee wordt de betreffende activiteit onder een wettelijke taak van GTS gebracht. Kortom, het toestaan van de investering zal feitelijk een uitbreiding betekenen van de netkoppelingstaak. Dit maakt dat alle toekomstige investeringen in GGB's zijn aan te merken als reguliere investeringen.
19. Als laatste element van de melding moet GTS de noodzakelijkheid van de voorgenomen investering voldoende hebben onderbouwd. Deze toets bestaat uit verschillende onderdelen. Ten eerste moet GTS aannemelijk maken dat de bijzondere investering tot haar wettelijke taken behoort. Zoals hierboven aangegeven zou de bouw van de GGB gelezen kunnen worden in de netkoppelingstaak.

---

<sup>1</sup> Tot nu toe zag de koppeling van netten immers slechts op de stroomrichting van het landelijke net naar de regionale netten.

20. De ACM merkt hierbij op dat de netkoppelingstaak voor alle netbeheerders geldt, dus ook voor de regionale netbeheerders (hierna: RNB's). Enerzijds zou het voor de hand liggen dat GTS de GGB bouwt, omdat het de taak is van de RNB's om het gas op lage druk naar eindafnemers te transporteren en het beheer van de netkoppelingen met het landelijk transportnet in de huidige praktijk bij de landelijk netbeheerder ligt. Anderzijds moet er rekening worden gehouden met de gevolgen voor de tarieven. De bouw van de GGB is een lokaal proefproject, maar als GTS in plaats van Enexis de bouw uitvoert, zullen de kosten hiervoor landelijk in plaats van regionaal gesocialiseerd worden. Het is aan de Minister om te beslissen of de netkoppelingstaak zodanig uitgelegd dient te worden dat deze ook de bouw van GGB's omvat en zo ja, of dit dan de taak is van GTS of van een RNB.
21. Ten tweede moet GTS onderbouwen dat haar bestaande netcapaciteit of functionaliteit niet kan voorzien in de behoefte aan (aanvullende) capaciteit of functionaliteit en dat de duur van de capaciteitsbehoefte voldoende is om de beoogde investering te rechtvaardigen. Uit de projectbeschrijving volgt dat Attero heeft gepland om vanaf 2017 minimaal [vertrouwelijk] m3 per uur groen gas in te voeden, en dat dit na 2020 zou kunnen toenemen tot maximaal [vertrouwelijk] m3 per uur. Hieruit blijkt de langdurige behoefte aan uitbreiding van de functionaliteit van het net.
22. Tot slot moet GTS motiveren waarom het gekozen alternatief het beste is. Op grond van onderdeel 8 van bijlage I bij de MR moet GTS een onderbouwing geven van de verschillende overwogen oplossingen om het gesignaleerde capaciteits- of functionaliteitstekort in het net op te lossen. Naar het oordeel van de ACM heeft GTS hier in onvoldoende mate aan voldaan. In bijlage 3 bij de melding weegt GTS enkele alternatieven voor de GGB af. Deze alternatieven zijn echter nauwelijks uitgewerkt. GTS had bij de verschillende alternatieven minimaal aan moeten geven welke kosten en, indien van toepassing, inkomsten er mee zijn gemoeid. Dit heeft zij niet gedaan. Het is volgens de ACM daarom niet mogelijk de noodzakelijkheid van de investering goed te beoordelen.
23. Mocht de Minister desondanks besluiten dat de investering noodzakelijk is, dan verrekenet de ACM de doelmatige kosten van een bijzondere investering waarvan de noodzaak is vastgesteld in de tarieven, gelet op het bepaalde in artikel 39f, vierde lid, van de Gaswet. In dat geval zal ACM na afronding van de investering vaststellen of en in hoeverre de kosten die ten behoeve van de investering zijn gemaakt doelmatig zijn. Het is om die reden niet op voorhand zeker dat alle gemaakte kosten in de tarieven mogen worden verrekend.

24. Samenvattend: naar het oordeel van de ACM bevat de melding onvoldoende informatie om te kunnen vaststellen of de investering noodzakelijk is. Naast de vraag of dit tot de wettelijke taken van GTS behoort, heeft GTS onvoldoende onderbouwd dat het gekozen alternatief het beste is.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

dr. F.J.H. Don  
bestuurslid