



Besluit

Besluit op projectvoorstel incrementele capaciteit

Ons kenmerk : ACM/UIT/507434

Zaaknummer : ACM/17/031359

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot goedkeuring van de informatie als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van NC-CAM en van het projectvoorstel als bedoeld in artikel 28, eerste lid, NC-CAM voor Gasunie Transport Services B.V.

1 Inleiding en procedure

1. Op 6 april 2017 is de Europese netcode betreffende capaciteitstoe wijzingsmechanismen in gastransmissiesystemen (hierna: NC-CAM)¹ in werking getreden. In deze netcode zijn onder meer regels opgenomen die betrekking hebben op het incrementele-capaciteitsproces.
2. Het incrementele-capaciteitsproces verplicht aangrenzende transmissiesysteembeheerders (hierna: TSB's) om tenminste in elk oneven jaar te beoordelen of er markt vraag is naar incrementele capaciteit. Als deze beoordeling uitwijst dat er markt vraag is, wordt een incrementele-capaciteitsproject gestart. De TSB's stellen een projectvoorstel op. Na goedkeuring van dit voorstel door de nationale regulerende instanties (hierna: NRI's) wordt de incrementele capaciteit in de eerstvolgende jaarlijkse jaarcapaciteitsveiling aangeboden. Na de veiling volgt een economische test. Er moet worden voorzien in de incrementele capaciteit als het resultaat van de economische test als bedoeld in artikel 22 NC-CAM positief is. Hiervan is sprake als de investeringskosten in voldoende mate gedekt worden door boekingen van incrementele capaciteit door netgebruikers in de jaarcapaciteitsveiling.
3. In het voorjaar van 2017 heeft Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) gelet op artikel 26, eerste lid, van NC-CAM beoordeeld of er markt vraag is naar incrementele capaciteit. Voorts heeft GTS op grond van artikel 26, tweede lid, NC-CAM een verslag opgesteld en in overleg met de aangrenzende Duitse TSB's besloten een incrementeel-capaciteitsproject te starten op de grens van het TTF marktgebied en het marktgebied Gaspool. Van 19 oktober tot en met 19 december 2017 heeft GTS het concept projectvoorstel geconsulteerd.
4. Op 30 augustus 2018 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) de f-factor vastgesteld. De f-factor is een parameter uit de economische test en bepaalt in feite het deel van de kosten van de investering dat niet door de markt vraag gedekt hoeft te worden maar via een verhoging van de toegestane inkomsten tot vergoeding komt.
5. Op 18 februari 2019 heeft de ACM het voorstel voor het incrementeel-capaciteitsproject (hierna: het projectvoorstel) ontvangen. Dit besluit ziet op de goedkeuring van het projectvoorstel als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van NC-CAM.
6. De ACM beschouwt de ontvangst van het projectvoorstel tevens als ontvangst van de informatie die de TSB op grond van artikel 25, eerste lid, van NC-CAM dient toe te sturen. Dit besluit ziet daarom ook op de goedkeuring van de informatie betreffende elk aanbodniveau als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van NC-CAM.
7. Op 20 februari 2019 heeft de ACM de Bundesnetzagentur (hierna: BNetzA) in kennis gesteld van de ontvangst van het projectvoorstel en de volledigheid hiervan.

¹ Verordening (EU) 2017/459 van de Commissie van 16 maart 2017 tot vaststelling van een netcode betreffende capaciteitstoe wijzingsmechanismen in gastransmissiesystemen en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 984/2013.

8. De ACM heeft voor de opstelling van dit besluit regelmatig contact gehad met BNetzA. Eventuele standpunten van BNetzA heeft de ACM in overweging genomen bij de opstelling van onderhavig besluit.
9. Op 29 maart 2019 heeft de ACM een wijziging van het projectvoorstel ontvangen. Deze wijziging ziet op de in artikel 22, eerste lid, NC-CAM gedefinieerde parameters.

2 Wettelijk kader

10. Artikel 25 van NC-CAM bepaalt:
 1. *Met betrekking tot een gegeven incrementele-capaciteitsproject legt de transmissiesysteembeheerder dan wel leggen de transmissiesysteembeheerders de volgende informatie betreffende elk aanbodniveau ter goedkeuring voor aan de desbetreffende nationale regulerende instantie(s):*
 - a) *de geraamde referentieprijzen voor het tijdsbestek van het initiële aanbod van incrementele capaciteit die worden gebruikt voor de berekening van de in artikel 22, lid 1, onder a), en artikel 24, lid 2, onder a), bedoelde parameter indien respectievelijk een afzonderlijke of een enkele economische test wordt uitgevoerd;*
 - b) *de in artikel 22, lid 1, onder b) en c), en artikel 24, lid 2, onder b) en c), bedoelde parameters indien respectievelijk een afzonderlijke of een enkele economische test wordt uitgevoerd;*
 - c) *indien van toepassing het bereik van het niveau van de in artikel 33, lid 4, van Verordening (EU) 2017/460 bedoelde verplichte minimumpremie voor elk aanbodniveau en interconnectiepunt, toegepast op de eerste veiling en eventueel op daaropvolgende veilingen waarop de incrementele capaciteit wordt aangeboden als gedefinieerd in artikel 33, lid 3, van Verordening (EU) 2017/460.*
 2. *Na goedkeuring door de desbetreffende nationale regulerende instantie(s) wordt de in lid 1 bedoelde informatie overeenkomstig artikel 28, lid 3, door de betrokken transmissiesysteembeheerder(s) gepubliceerd.*
11. Artikel 28, eerste en tweede lid, van NC-CAM bepaalt:
 1. *Na de raadpleging en voltooiing van de ontwerpfasen betreffende een incrementele-capaciteitsproject overeenkomstig artikel 27 leggen de betrokken transmissiesysteembeheerders het projectvoorstel voor een incrementele-capaciteitsproject ter gecoördineerde goedkeuring voor aan de relevante nationale regulerende instanties. Het projectvoorstel, dat in één of meer officiële talen van de lidstaten en voor zover mogelijk in het Engels is opgesteld, wordt verder door de betrokken transmissiesysteembeheerders gepubliceerd en omvat ten minste de volgende informatie:*

- a) *alle aanbodniveaus die het bereik van de verwachte vraag naar incrementele capaciteit op de desbetreffende interconnectiepunten weergeven, als resultaat van de in artikel 27, lid 3, en artikel 26 bedoelde processen;*
 - b) *de algemene voorschriften en voorwaarden die een netgebruiker moet aanvaarden teneinde deel te nemen aan en toegang te krijgen tot capaciteit tijdens de bindende capaciteitstoewijzingsfase van het incrementele-capaciteitsproces, met inbegrip van alle door de netgebruikers te stellen zekerheden, en van de te hanteren contractuele werkwijze bij eventuele vertragingen van de levering van capaciteit of bij een verstoring van het project;*
 - c) *tijdschema's van het incrementele-capaciteitsproject, met inbegrip van alle wijzigingen die hebben plaatsgevonden na de in artikel 27, lid 3, bedoelde raadpleging, en maatregelen om vertragingen te voorkomen en de effecten van vertragingen zo veel mogelijk te beperken;*
 - d) *de in artikel 22, lid 1, gedefinieerde parameters;*
 - e) *of een bij wijze van uitzondering verlengd tijdsbestek voor het inkopen van capaciteit met een aanvullende periode van maximaal 5 jaar na de toewijzing van maximaal 15 jaar na het begin van het operationeel gebruik eventueel vereist is, overeenkomstig artikel 30;*
 - f) *indien van toepassing, het voorgestelde alternatieve toewijzingsmechanisme met bijbehorende rechtvaardiging overeenkomstig artikel 30, lid 2, alsmede de door de transmissiesysteembeheerder goedgekeurde voorwaarden voor de bindende fase overeenkomstig artikel 30, lid 3;*
 - g) *wanneer een benadering met vaste prijzen wordt gehanteerd voor het incrementele-capaciteitsproject, de in artikel 24, onder b), van Verordening (EU) 2017/460 omschreven elementen.*
2. *Uiterlijk zes maanden na ontvangst van het volledige projectvoorstel door de laatste van de desbetreffende regulerende instanties publiceren deze nationale regulerende instanties de gecoördineerde besluiten betreffende het in lid 1 gedefinieerde projectvoorstel in één of meer officiële talen van de lidstaat en voor zover mogelijk in het Engels. De besluiten omvatten rechtvaardigingen. De nationale regulerende instanties stellen elkaar in kennis van de ontvangst van het projectvoorstel en van de volledigheid ervan, zodat kan worden vastgesteld wanneer de periode van zes maanden begint.*

Bij de opstelling van haar besluit neemt elke nationale regulerende instantie de standpunten van de andere betrokken nationale regulerende instanties in overweging. De nationale regulerende instanties houden in ieder geval rekening met alle nadelige, met de betrokken incrementele-capaciteitsprojecten verband houdende, effecten op de mededinging of de doeltreffende werking van de interne gasmarkt.

Als een relevante nationale regulerende instantie bezwaar heeft tegen het ingediende projectvoorstel, stelt zij de andere betrokken nationale regulerende instanties daarvan zo spoedig mogelijk in kennis. In een dergelijke situatie ondernemen alle betrokken nationale

regulerende instanties alle redelijke stappen om samen te werken en tot overeenstemming te komen.

Wanneer de relevante nationale regulerende instanties met betrekking tot het voorgestelde alternatieve toewijzingsmechanisme binnen de in de eerste alinea bedoelde periode van zes maanden niet tot overeenstemming kunnen komen, neemt het Agentschap een besluit betreffende het uit te voeren alternatieve toewijzingsmechanisme, nadat het in artikel 8, lid 1, van Verordening (EG) nr. 713/2009 bedoelde proces is uitgevoerd.

Bevoegdheidsgrondslag ACM

12. De taken waarmee de ACM is belast, zijn vastgelegd in de wet. In de Gaswet zijn deze taken vastgelegd in artikel 1a, eerste lid:
“De Autoriteit Consument en Markt is belast met de aan haar opgedragen taken ter uitvoering van het bepaalde bij of krachtens deze wet, verordening 713/2009, verordening 715/2009, verordening 1227/2011 en verordening 994/2010. Ook is de Autoriteit Consument en Markt belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, verordening 713/2009, verordening 715/2009, verordening 1227/2011 en verordening 994/2010, met uitzondering van artikel 8, tenzij het gaat om investeringen, genoemd in artikel 8, tweede lid, onderdeel f tot en met i, en met uitzondering van de artikelen 8a, 35a en 54 tot en met 57.”
13. NC-CAM is een verordening die is vastgesteld krachtens Verordening 715/2009, waardoor de ACM op grond van artikel 1a, eerste lid, van de Gaswet ook belast is met taken die voortvloeien uit NC-CAM.
14. Uit NC-CAM volgt dat het projectvoorstel en bepaalde informatie betreffende elk aanbodniveau ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de NRI.
15. In artikel 39, eerste lid, van Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad (hierna: de Richtlijn) is het volgende geregeld:
“Iedere lidstaat wijst één enkele nationale regulerende instantie aan.”
16. Artikel 1a, tweede lid, van de Gaswet stelt dat de ACM is aangewezen als de in artikel 39, eerste lid, van de Richtlijn bedoelde NRI:
“De Autoriteit Consument en Markt is de regulerende instantie, bedoeld in artikel 39, eerste lid, van de richtlijn en in verordening 715/2009 en is de bevoegde instantie als bedoeld in verordening 715/2009.”

3 Beoordeling

17. De ACM beoordeelt of het projectvoorstel de informatie bevat die het volgens artikel 28, eerste lid, van NC-CAM ten minste moet bevatten, en of deze informatie in overeenstemming is met NC-CAM. Daarnaast beoordeelt de ACM of de informatie betreffende elk aanbodniveau die is voorgeschreven in artikel 25 van NC-CAM in overeenstemming is met NC-CAM.
18. Voor de elementen waar de ACM het projectvoorstel op toetst, verwijst de ACM naar artikelen 28, eerste lid en 25, eerste lid van NC-CAM.
19. GTS heeft in haar projectvoorstel opgenomen dat er geen verlengde boekingsperiode vereist is, dat zij geen alternatief toewijzingsmechanisme gebruikt en dat zij geen vaste prijsmethode zal hanteren. Tevens heeft GTS in het projectvoorstel genoemd dat er geen minimum veilingpremie zal worden toegepast. De ACM merkt op dat van deze elementen inderdaad geen sprake is of toepassing ervan niet nodig is.
20. De beoordeling van de overige elementen wordt hieronder beschreven.

3.1 Aanbodniveaus

21. GTS heeft in het projectvoorstel aanbodniveaus² opgenomen. Samen met de naburige Duitse TSB's, stelt GTS voor een nieuw interconnectiepunt op te zetten bij Emden om te voldoen aan de vraag. In verband met technische maatregelen die door de betreffende Duitse TSB's moeten worden getroffen, stelt GTS twee aanbodniveaus voor dit punt voor: aanbodniveau I ter hoogte van 7.300.000 kWh/h/y, en aanbodniveau II ter hoogte van 11.900.000 kWh/h/y. GTS geeft in haar voorstel aan dat voor de Nederlandse zijde ook volstaan had kunnen worden met één aanbodniveau. De technische maatregelen die GTS moet nemen voor aanbodniveau I zijn gelijk aan die voor aanbodniveau II. Echter, omdat dit aan de Duitse zijde niet het geval is, volgt GTS de opdeling in twee aanbodniveaus. De ACM onderschrijft de keuze voor twee aanbodniveaus. Aanbodniveau II doet recht aan de ingediende vraagindicatie. En mocht het aan de orde zijn dan maakt aanbodniveau I het mogelijk om aan te sluiten bij een kleinere capaciteitsvraag en daarmee een lagere investering aan Duitse zijde. ACM acht de voorgestelde aanbodniveaus daarom in lijn met NC-CAM.

3.2 Aanvullende voorwaarden

22. In bijlage I van het projectvoorstel heeft GTS de algemene voorwaarden opgenomen. Deze moet een netgebruiker aanvaarden om deel te nemen aan en toegang te krijgen tot capaciteit tijdens de bindende capaciteitstoewijzingsfase van het incrementele-capaciteitsproces. De

² NC-CAM definieert aanbodniveaus als "som van de beschikbare capaciteit en het respectievelijke niveau van de incrementele capaciteit dat wordt aangeboden voor elk van de jaarlijkse standaard capaciteitsproducten op een interconnectiepunt". Dit projectvoorstel voorziet in het opzetten van een nieuw interconnectiepunt. Dat betekent dat de aanbodniveaus voor dit nieuwe interconnectiepunt uitsluitend zien op incrementele capaciteit en dus géén beschikbare capaciteit omvatten.

voorwaarden bevatten onder andere de te hanteren contractuele werkwijze bij eventuele vertragingen. Zo is bepaald dat ingeval de gecontracteerde incrementele capaciteit niet op tijd beschikbaar is, de verplichtingen van de koper overeenkomstig worden opgeschort. Deze voorwaarden gelden in aanvulling op de zogenaamde Transmission Service Conditions (TSC) van GTS en de door de ACM op grond van artikel 12f van de Gaswet vastgestelde voorwaarden. In de door de ACM vastgestelde voorwaarden zijn onder meer bepalingen opgenomen over de te stellen zekerheden door netgebruikers. De ACM vindt dat deze aanvullende voorwaarden redelijk, transparant en non-discriminatoir zijn en acht ze in lijn met NC-CAM.

3.3 Tijdschema incrementele-capaciteitsproject

23. GTS heeft in haar projectvoorstel het tijdschema van het incrementele-capaciteitsproject opgenomen. Dit betreft een planning van de mijlpalen vanaf de veiling van de incrementele capaciteit tot aan het moment dat de capaciteit kan worden gebruikt. Daarnaast geeft GTS een beschrijving van de maatregelen om vertraging te voorkomen en de effecten van mogelijke vertraging zo veel mogelijk te beperken. De ACM acht GTS het beste in staat om een realistische tijdsinschatting te maken. Volgens de ACM zijn de planning en de risico beperkende maatregelen redelijk. De ACM ziet daarom geen bezwaren om de tijdschema's goed te keuren op grond van NC-CAM.

3.4 Parameters van de economische test

24. GTS heeft in het projectvoorstel de parameters voor de economische test als bedoeld in artikel 22, eerste lid, van NC-CAM opgenomen. Het betreft de volgende parameters:
- a. de momentele waarde van de bindende verbintenissen van netgebruikers;
 - b. de te verwachten stijging van de toegestane inkomsten;
 - c. de f-factor.

Ad a: Momentele waarde van bindende verbintenissen

25. De momentele waarde van de bindende verbintenissen van netgebruikers bedraagt volgens het projectvoorstel van GTS circa EUR 130 mln voor aanbodniveau I en circa EUR 210 mln voor aanbodniveau II. Voor de berekening van deze momentele waardes heeft GTS de referentieprijzen gebruikt ter hoogte van het tarief zoals voorgesteld door GTS in haar tarievenvoorstel 2020.³ GTS heeft toegelicht dat zij bij de berekening deze referentieprijzen hanteert als de geraamde referentieprijzen voor de boekingsperiode van 15 jaar. Daarnaast heeft GTS bij de berekening aangenomen dat de aangeboden incrementele capaciteit per aanbodniveau volledig wordt geboekt. GTS licht in het projectvoorstel toe dat zij geen rekening heeft gehouden met een eventuele veilingpremie en dat er geen sprake is van een verplichte minimumpremie.

³ Zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/voorstel-gts-voor-tarieven-2020-landelijk-netbeheer-gas>.

26. De ACM vindt de geraamde referentieprijzen die GTS gebruikt voor de bepaling van deze parameter representatief ten behoeve van het projectvoorstel. De ACM onderschrijft dat de referentieprijzen op basis van het vastgestelde tarief voor 2019 in dit geval niet voldoende representatief zijn. In haar tarievenvoorstel 2020 heeft GTS zich gebaseerd op de geldende tariefstructuur, die vanwege de implementatie van de NC-TAR⁴ sterk afwijkt van de tariefstructuur zoals deze luidde vóór 1 januari 2019. Het tarief uit het tarievenvoorstel vormt daardoor een betere indicatie voor de toekomstige referentieprijzen. De ACM constateert dat door de voorgestelde referentieprijzen van 2020 te gebruiken voor de boekingsperiode van 15 jaar geen rekening wordt gehouden met invloeden die kunnen zorgen voor stijging of daling van die referentieprijzen, zoals de inflatie en de doelmatigheidskorting. Hiermee abstraheert GTS enigszins van de werkelijkheid. Mede gelet op het grote verschil tussen de verwachte momentele waarde van de bindende verbintenissen en de verwachte stijging van de toegestane inkomsten, en het feit dat GTS de abstractie eveneens toepast bij de berekening van de verwachte stijging van de toegestane inkomsten, is de ACM van mening dat deze berekeningswijze kan worden goedgekeurd.
27. GTS geeft overigens in het projectvoorstel aan dat de economische test, die GTS na afloop van de veiling uitvoert, zal uitwijzen wat de momentele waardes werkelijk zijn. GTS heeft daarbij toegelicht dat zij bij de economische test gebruik zal maken van de door de ACM vastgestelde referentieprijzen voor 2020 (inclusief een eventuele veilingpremie), als de geraamde referentieprijzen voor de boekingsperiode van 15 jaar.
28. Daarnaast vindt de ACM de aanname dat de aangeboden capaciteit volledig wordt geboekt verdedigbaar in het licht van de marktvraag waar de aanbodniveaus op zijn gebaseerd. De ACM concludeert daarom dat deze parameter in lijn is met NC-CAM.

Ad b: Stijging van de toegestane inkomsten

29. GTS geeft aan dat de te verwachten stijging van de toegestane inkomsten ongeveer EUR 0,6 mln bedraagt. GTS heeft de ACM inzage gegeven in het model waarmee deze te verwachten stijging is berekend. GTS berekent de te verwachten stijging van de toegestane inkomsten door de kapitaalkosten en operationele kosten te schatten, momentaan gemaakt door toepassing van de WACC. Hierbij maakt GTS gebruik van de WACC, afschrijftermijnen en schatting voor operationele kosten zoals deze door de ACM (gewijzigd) zijn vastgesteld voor de periode 2017-2021. Net als bij de momentele waarde van de bindende verbintenissen houdt GTS bij de berekening van deze parameter geen rekening met onder meer de inflatie. Zoals tevens hiervoor toegelicht kan de ACM deze aanname volgen, gezien het grote verschil tussen beide parameters en het feit dat de abstractie symmetrisch wordt toegepast. De ACM acht deze parameter daarom in overeenstemming met NC-CAM.

Ad c: f-factor

⁴ Verordening 2017/460.

30. GTS heeft de f-factor in het projectvoorstel opgenomen. Deze parameter komt overeen met de f-factor die de ACM heeft vastgesteld in haar f-factorbesluit.⁵ De ACM acht deze f-factor dan ook in lijn met NC-CAM.

4 Besluit

31. Op grond van artikel 25, eerste lid, van NC-CAM keurt de Autoriteit Consument en Markt de informatie betreffende elk aanbodniveau goed.
32. Op grond van artikel 28, eerste lid, van NC-CAM keurt de Autoriteit Consument en Markt het projectvoorstel goed, voor zover het de volgende onderdelen betreft:
- de aanbodniveaus;
 - de algemene voorwaarden van toepassing op het boeken van incrementele capaciteit;
 - de tijdschema's van het incrementele-capaciteitsproject en de maatregelen om vertragingen te voorkomen en de effecten van vertragingen zo veel mogelijk te beperken;
 - de parameters van de economische test.

's-Gravenhage,
Datum: 25 april 2019

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g.

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Graag ontvangen wij uw bezwaarschrift **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*

⁵ Besluit met kenmerk: ACM/UIT/499025.