



Besluit

Certificering Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. als gasopslagsysteembeheerder van UGS Grijskerk

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 3bis van Verordening (EG) nr. 715/2009

Ons kenmerk : ACM/UIT/607293
Zaaknummer : ACM/22/179049
Datum : 27 oktober 2023

1. Samenvatting

- Op grond van artikel 3bis in de Verordening (EG) nr. 715/2009 dienen opslagsysteembeheerders van ondergrondse gasopslagen te worden gecertificeerd om te voorkomen dat de energievoorzieningszekerheid of andere essentiële veiligheidsbelangen in de Europese Unie (EU) of een lidstaat in gevaar worden gebracht door beïnvloeding van de gasopslagsysteembeheerder op de ondergrondse gasopslag (hierna: UGS). De ACM is belast met deze certificeringstaak. De ACM heeft getoetst of de eigendom, de zeggenschap, de levering of andere commerciële relaties van de NAM als gasopslagsysteembeheerder van UGS Grijskerk een gevaar voor de gasleveringszekerheid op een regionaal, nationaal of Unieniveau kunnen opleveren. De ACM komt tot de conclusie dat uit de eigendom en zeggenschap van de NAM en UGS Grijskerk geen gevaar volgt voor de gasleveringszekerheid. Uit de commerciële relatie tussen de NAM en GasTerra is geen negatief effect gebleken voor het vullen, gebruiken of onttrekken van gas van UGS Grijskerk en hiermee is geen sprake van een risico voor de gasleveringszekerheid. De ACM en de NAM zijn niet bekend met rechten en verplichtingen van de Unie ten aanzien van een derde land uit hoofde van het internationaal recht en de rechten en verplichtingen van het Koninkrijk der Nederlanden ten aanzien van een derde land, die invloed hebben op de activiteiten van UGS Grijskerk. De ACM is niet gebleken van andere feiten en omstandigheden die een risico vormen voor de gasleveringszekerheid. De Europese Commissie volgt in haar advies de lijn van de ACM in het ontwerpcertificeringsbesluit. De NAM wordt op grond van artikel 3bis Verordening (EG) nr. 715/2009 voor de gasopslaginstallatie UGS Grijskerk - onder voorwaarden - als opslagsysteembeheerder gecertificeerd.

2. Inleiding

- Op 29 juni 2022 is in de Verordening (EG) nr. 715/2009 (hierna: de **Gasverordening**)¹ een nieuw artikel inwerking getreden, namelijk artikel 3bis. Dit artikel introduceert de certificering van opslagsysteembeheerders van ondergrondse gasopslagen. Deze dienen te worden gecertificeerd om te

¹ Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag.

voorkomen dat de energievoorzieningszekerheid (ook wel gasleveringszekerheid genoemd) of andere essentiële veiligheidsbelangen in de Europese Unie (EU) of een lidstaat in gevaar worden gebracht door beïnvloeding van de opslagsysteembeheerder op de ondergrondse gasopslag. De gasopslagen dragen bij tot de gasleveringszekerheid indien zij goed gevuld zijn, omdat in geval van grote vraag of verstoringen van het aanbod, aanvullend gas kan worden geleverd.

- 3 Het eerste lid van artikel 3bis gaat over de aanwijzing van de certificeringsinstantie. Hierin staat:

‘De lidstaten zorgen ervoor dat alle opslagsysteembeheerders, met inbegrip van die welke onder zeggenschap van een transmissiesysteembeheerder staan, overeenkomstig de in dit artikel vastgestelde procedure worden gecertificeerd, hetzij door de nationale regulerende instantie, hetzij door een andere bevoegde instantie die door de betrokken lidstaat is aangewezen op grond van artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad (in beide gevallen “certificeringsinstantie”).’

- 4 Dit artikel geeft dus de verplichting aan de lidstaat om een keuze te maken om ofwel de nationaal regulerende instantie – de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de **ACM**) – ofwel de instantie die bevoegd is op basis van de Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: **Gasleveringszekerheidsverordening**) – het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat² - aan te wijzen als certificeringsinstantie.
- 5 De minister voor Klimaat en Energie heeft de ACM met de brief van 5 december 2022 verzocht de certificeringstaak als bedoeld in artikel 3bis van de Gasverordening en artikel 1a, tweede lid, van de Gaswet³ ter hand te nemen. Dit betekent dat de ACM per 5 december 2022 belast is met de certificering van alle opslagsysteembeheerders, met inbegrip van die welke onder zeggenschap van een transmissiesysteembeheerder staan, conform de procedure in artikel 3bis van de Gasverordening.
- 6 Op basis van artikel 3bis, tweede lid, van de Gasverordening dienen ondergrondse gasopslaginstallaties met een capaciteit van meer dan 3,5 TWh die op 31 maart 2021 en 31 maart 2022 gevuld waren tot een niveau van gemiddeld minder dan 30% van hun maximumcapaciteit als eerste te worden gecertificeerd. De ondergrondse gasopslag (Engelse vertaling: *underground gas storage*, hierna: **UGS**) Grijskerk was in die periode tot een dergelijk niveau gevuld.

Leeswijzer

- 7 In het volgende hoofdstuk wordt de procedure die voor dit besluit is gevolgd uiteengezet. Hoofdstuk 4 ziet op de beoordeling van de toets uit artikel 3bis van de Gasverordening door de ACM. In hoofdstuk 5 wordt een beknopte weergave van het advies van de Europese Commissie weergegeven. In hoofdstuk 6 volgt het besluit en in de bijlage is het wettelijk kader uiteengezet.

3. Procedure

- 8 Met het oog op het hierboven omschreven doel van certificering heeft de ACM op 16 december 2022 de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de **NAM**) een informatieverzoek verstuurd. Op 21 december 2022 heeft de ACM de NAM tot 3 februari 2023 uitstel verleend om te reageren op het informatieverzoek. De ACM heeft op 3 februari 2023 antwoord op het informatieverzoek ontvangen.⁴

² Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in het bijzonder minister Jetten (minister voor Klimaat en Energie), is het bevoegd gezag als bedoeld in de Gasleveringszekerheidsverordening. Dit staat in artikel 52b, eerste lid, van de Gaswet.

³ De Autoriteit Consument en Markt is de regulerende instantie, bedoeld in artikel 39, eerste lid, van de Richtlijn 2009/73/EG en in Verordening 715/2009 en is de bevoegde instantie als bedoeld in Verordening 715/2009.

⁴ Dossier kenmerk: ACM/IN/748721.

- 9 Bij brief van 4 april 2023 heeft de ACM de NAM om additionele informatie verzocht. Op 26 april 2023 heeft de ACM het antwoord op het tweede informatieverzoek ontvangen.⁵
- 10 De ACM heeft een ontwerp van dit besluit op 12 juni 2023 ter kennis gebracht aan de Europese Commissie (hierna: de **Commissie**), met vermelding van alle relevante informatie. Op verzoek van de Commissie is de kennisgeving gevolgd door een aantal verduidelijkingen van de ACM. Op 5 juli 2023 heeft de ACM de Commissie in kennis gesteld van een herziene versie van het ontwerpbesluit. De Commissie heeft onderzocht of zij dit ontwerpbesluit verenigbaar acht met artikel 3bis van de Gasverordening. Op 3 oktober 2023 heeft de Commissie haar advies uitgebracht.⁶ De ACM heeft dit advies op 4 oktober 2023 ontvangen.

4. Beoordeling

4.1. Inleiding

- 11 Ingevolge artikel 3bis, derde lid, van de Gasverordening toetst de ACM bij het certificeren van de opslagsysteembeheerders of er gevaar is voor de energieleveringszekerheid. De ACM toetst of de eigendom, de zeggenschap, de levering of andere commerciële relaties van de opslagsysteembeheerder een gevaar voor de gasleveringszekerheid op een regionaal, nationaal of Unieniveau kunnen opleveren. Verder worden de internationaalrechtelijke verhoudingen tussen de Europese Unie of het Koninkrijk der Nederlanden en landen die geen lid van de Europese Unie zijn (derde landen) waarmee de opslagsysteembeheerder (in)direct mee is verbonden getoetst op energieleveringszekerheid. Andere specifieke feiten en omstandigheden van het geval worden ook meegewogen.

4.2. Opslagsysteembeheerder

- 12 Ingevolge artikel 3bis van de Gasverordening moeten opslagsysteembeheerders worden gecertificeerd. In de Gasverordening is geen definitie van een opslagsysteembeheerder opgenomen. In artikel 2, tiende lid, van de Richtlijn 2009/73/EG (hierna: **Gasrichtlijn**) is opslagsysteembeheerder gedefinieerd als beheerder van een opslaginstallatie. De eerste vraag is of UGS Grijskerk kwalificeert als een opslaginstallatie.
- 13 Ingevolge artikel 2, negende lid, van de Gasrichtlijn en artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f van de Gaswet is sprake van een (gas)opslaginstallatie indien de installatie wordt gebruikt voor de opslag van gas. Hierop bestaan twee uitzonderingen, namelijk 1) indien de opslaginstallatie wordt gebruikt voor gasproductie of 2) indien de (gas)opslaginstallatie uitsluitend door de landelijke netbeheerder wordt gebruikt voor de uitvoering van haar wettelijke taken.
- 14 In een toelichting van de Commissie op de Gasrichtlijn staat verder uitgelegd wanneer een opslaginstallatie wordt gebruikt voor productiedoeleinden:

“The Directive excludes from the definition those (portions of) storages that serve a function as part of production operations. Producers may need to resort to portions of storages for their exclusive use in order to smooth production swings. They may invoke exclusive use for smoothing irregularities associated with the specific process of production fields or areas. In light of the EU’s general policy goal of stimulating domestic production, such exclusive use of storage for production operations is

⁵ Dossier kenmerk: ACM/IN/769879.

⁶ De Commissie heeft het advies op 11 oktober 2023 gepubliceerd op haar website (onder “Opinions”): https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/gas-storage_en#certification-for-storage-system-operators.

therefore justified if it enables or improves the production process. It is the responsibility of the Member State in which the production is located to ensure that the use of storage for production operations is not abused by producers, through the creation of de facto priority access to storages. Irregularities caused by consumption or demand are in the realm of supply and not production operations. Consequently, it is the view of the services of the Commission that such irregularities cannot justify exclusive reservation for production operations of certain portions of what would otherwise be considered a storage facility.”⁷ (onderstreping door ACM).

- 15 Als een gasopslaginstallatie dus nodig is om de productie te ondersteunen of verbeteren is het geen gasopslag. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de gasopslag wordt gebruikt om productieschommelingen af te vlakken. In het geval dat de gasopslag is bedoeld om (seizoens)schommelingen in consumptie of vraag van gas op te vangen is wel sprake van een (seizoens)gasopslag. Verder geldt dat indien de gasopslag gebruikt wordt voor het aanleggen van een strategische gasvoorraad, dit ook een gasopslaginstallatie is in de zin van de Gasrichtlijn.⁸
- 16 In UGS Grijpskerk wordt sinds 1997 door de NAM gas opgeslagen. Daarvoor was de gasopslag in gebruik als gasveld waar gas uit werd gewonnen. De UGS Grijpskerk speelt, volgens de NAM, een essentiële rol in de energievoorziening op het moment dat het dagelijks geproduceerde en geïmporteerde gas niet aan de vraag kan voldoen. Om in deze behoefte te kunnen voorzien wordt UGS Grijpskerk in de zomer gevuld met gas en gedurende de winter, als de vraag hoog is, wordt het opgeslagen gas weer geproduceerd. Dit vindt plaats op “afroep” van GasTerra B.V. (hierna: **GasTerra**). GasTerra is de exclusieve gebruiker van UGS Grijpskerk. De gasopslag is bedoeld om aan de gasvraag van afnemers in de winter te voldoen.⁹ De ACM ziet hierin geen aanleiding om aan te nemen dat UGS Grijpskerk slechts gebruikt wordt voor productiedoeleinden.
- 17 Verder geldt voor deze gasopslag, conform andere gasopslaginstallaties in de zin van de Gasrichtlijn, een korting op de entry- en exitpunten van en naar de gasopslag¹⁰ en deze gasopslaginstallatie wordt ook meegenomen in de vulverplichtingen die de Nederlandse Staat heeft op grond van de Gasleveringszekerheidsverordening.¹¹
- 18 Concluderend als antwoord op de eerste vraag is UGS Grijpskerk naar het oordeel van de ACM dus een (gas)opslaginstallatie zoals bedoeld in artikel 2, negende lid, van de Gasrichtlijn en artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gaswet.
- 19 De tweede vraag ziet op welke entiteit de opslagsysteembeheerder van UGS Grijpskerk is. De NAM is vergunninghouder van de opslagvergunning voor UGS Grijpskerk en de aanvrager voor instemming van het opslagplan van UGS Grijpskerk. Voorts blijkt uit [VERTROUWELIJK] dat de NAM de beheerder is van de gasopslag Grijpskerk.¹²

⁷ Zie Commission Staff Working Paper Interpretative Note on Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas Third-Party Access to storage facilities, p. 4.

⁸ Commission Staff Working Paper Interpretative Note on Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas Third-Party Access to storage facilities, p. 14.

⁹ Dossier kenmerk: ACM/IN/748721, bijlage 3, Aanvraag Instemming Opslagplan, Opslagplan UGS Grijpskerk 2021, 27 september 2021, p. 2; Zie verder ‘Ondergrondse gasopslagen Norg en Grijpskerk’ van de NAM op Youtube <https://www.youtube.com/watch?v=GZM2G-Bog4Q>; ‘Belang van ondergrondse gasopslag’ op de website van de NAM <https://www.nam.nl/gas-en-olie/ondergrondse-gasopslag/belang-van-ondergrondse-gasopslag.html>; Wijziging van de Operationele Strategie voor het Gasjaar 2022-2023 bijlage bij Kamerbrief over voorgenomen sluiting van productielocaties van het Groningenveld per 1 april 2023 van 31 maart 2023’.

¹⁰ Zie appendix 1 van de *Transmission Service Conditions* 2023 van Gasunie Transport Services B.V.; artikelen 3 jo. 9 lid 1 van de Verordening (EU) 2017/460 van de Commissie van 16 maart 2017 tot vaststelling van een netcode betreffende geharmoniseerde transmissietariefstructuren voor gas.

¹¹ Zie ook [Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3724](#); Artikelen 2 leden 23 en 31 en 6bis lid 1 van de Gasleveringszekerheidsverordening.

¹² Dossier kenmerk: ACM/IN/748721, [VERTROUWELIJK].

- 20 Naar het oordeel van de ACM is de NAM de opslagsysteembeheerder van UGS Grijpskerk zoals bedoeld in artikel 3bis van de Gasverordening aangezien de NAM de rechtspersoon is die de opslagfunctie verricht en verantwoordelijk is voor het beheer van de opslaginstallatie.¹³
- 21 Dat de NAM niet is aangewezen als opslagsysteembeheerder, zoals bedoeld in artikel 12 van de Gasrichtlijn en artikel 9a van de Gaswet, leidt niet tot een ander oordeel.¹⁴ Artikel 3bis van de Gasverordening en artikel 2, tiende lid, van de Gasrichtlijn stellen de aanwijzing van de opslagsysteembeheerder niet als vereiste voor het certificeren van de opslagsysteembeheerder. De ACM sluit daarom voor de kwalificatie van opslagsysteembeheerder aan bij de definitie hiervan uit artikel 2, tiende lid, van de Gasrichtlijn.

4.3. Eigendom

4.3.1. Eigendom

- 22 De certificeringsinstantie houdt bij de overweging van het risico voor de energievoorzieningszekerheid in de Europese Unie rekening met elk risico voor de gasleveringszekerheid op nationaal, regionaal of Unieniveau – alsmede met enige beperking van dergelijk risico – dat onder meer voortvloeit uit de eigendom die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de stimulansen voor en het vermogen van de opslagsysteembeheerder om de ondergrondse gasopslaginstallatie te vullen. Binnen dit onderdeel wordt getoetst of de eigendom van de NAM en UGS Grijpskerk een risico vormen voor de gasleveringszekerheid in de Europese Unie.
- 23 De NAM heeft als enige het recht om de UGS Grijpskerk te exploiteren en te gebruiken als vergunninghouder van de opslagvergunning, als aanvrager voor instemming van het opslagplan van UGS Grijpskerk (waarmee de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft ingestemd) en als huurder van de grond waarop de door haar gebouwde installaties/inrichting van UGS Grijpskerk staan.¹⁵
- 24 De aandelen van de NAM zijn voor 50% in bezit van Shell Nederland B.V. en voor 50% in bezit van ExxonMobil Holding Company Holland LLC.¹⁶ De aandeelhouders hebben één stem per aandeel en hebben dus elk geen meerderheidsaandeel in de NAM.¹⁷ Shell Nederland B.V. is tevens statutair bestuurder van de NAM. De (100%) moedermaatschappij van Shell Nederland B.V. is Shell plc en de (100%) moedermaatschappij van ExxonMobil Holding Company Holland LLC is ExxonMobil Corp.¹⁸
- 25 Moedermaatschappijen Shell plc en ExxonMobil Corp houden via hun dochtermaatschappijen Shell Nederland B.V. en Esso Nederland B.V. ook aandelen van GasTerra, welke de exclusieve gebruiker van UGS Grijpskerk is (zie ook randnummer 32). Hierdoor hebben zij een expliciet belang bij het vullen en gebruiken van UGS Grijpskerk en daarmee dus geen tot een beperkt belang bij het niet gevuld laten of niet vullen van UGS Grijpskerk. Voorts zijn bij de NAM geen risico's voor de gasleveringszekerheid bij haar aandeelhouders of tegengestelde (financiële) belangen binnen het concern van haar aandeelhouders bekend. Ook de ACM is hiermee niet bekend. Het is de ACM daarom voldoende aannemelijk dat de aandeelhouders van de NAM geen risico voor de gasleveringszekerheid binnen de Europese Unie vormen.

¹³ Zie artikel 12 van de Gasrichtlijn.

¹⁴ Zie artikel 9a van de Gaswet.

¹⁵ Dossier kenmerk: ACM/IN/748721, bijlage 2 De opslagvergunning van 31 maart 2003; bijlage 4 Instemmingsbesluit gasopslag Grijpskerk van 14 februari 2022.

¹⁶ Dossier kenmerk: ACM/IN/769879, bijlage 11 Aandeelhoudersregister NAM B.V.

¹⁷ Dossier kenmerk: ACM/IN/748721, bijlage 6: Statuten NAM B.V., artikel 8, vijfde lid.

¹⁸ Dossier kenmerk ACM/IN/748721, bijlage 5: Uittreksel handelsregister Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.

4.3.2. Zeggenschap

- 26 Indien een (rechts)persoon die direct of indirect zeggenschap heeft of rechten uitoefent over de opslagsysteembeheerder of de gasopslaginstallatie kan dit ook de energievoorzieningszekerheid of de wezenlijke veiligheidsbelangen van de Europese Unie of van een lidstaat in gevaar brengen. De ACM toetst of de zeggenschap over UGS Grijpskerk een risico vormt voor de gasleveringszekerheid.
- 27 De heren X [VERTROUWELIJK] en Y [VERTROUWELIJK] hebben in de praktijk de bevoegdheid om eindbeslissingen te nemen over UGS Grijpskerk. De ACM heeft een lijst met (neven)werkzaamheden opgevraagd van de heren X [VERTROUWELIJK] en Y [VERTROUWELIJK] en hieruit blijkt geen negatieve stimulans voor het vullen van UGS Grijpskerk en de gasleveringszekerheid binnen de Europese Unie.¹⁹
- 28 UGS Grijpskerk valt onder concessie Groningen, waarin EBN B.V. (hierna: **EBN**) als rechtsopvolger van de Staatsmijnen deelneemt op basis van de Overeenkomst van Samenwerking (hierna: **OvS**).²⁰ De OvS roept de Maatschap Groningen in het leven, waarin EBN deelneemt voor 40% en de NAM voor 60%.
- 29 Het beheer van de Maatschap is opgedragen aan het College van Beheer, waarin zowel EBN als de NAM twee leden aanwijzen. Het College van Beheer beslist bij algemene stemmen. De NAM is gebonden aan de besluiten van het College van Beheer. Het College van Beheer stelt voor elk kalenderjaar het plan van exploratie en winning van Gronings aardgas vast met de daarbij behorende begrotingen van de investeringen en overige uitgaven alsmede van de bedrijfsuitgaven en -kosten.²¹ Deze bevoegdheden zijn ook van toepassing op werkzaamheden die verband houden met het (doen) bergen van gas in UGS Grijpskerk en het daaruit verwijderen en verkopen van aardgas.²² De dagelijkse bedrijfsvoering berust bij de NAM.²³ Uit de OvS volgt gedeelde zeggenschap van EBN en de NAM over UGS Grijpskerk.
- 30 De zeggenschap van EBN over de NAM en UGS Grijpskerk vormt geen risico voor de gasleveringszekerheid voor de Europese Unie. Er is juist sprake van het tegendeel. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat bezit 100% van de aandelen van EBN. De Nederlandse Staat, waaronder het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat valt, is medeverantwoordelijk voor de gasleveringszekerheid.²⁴ Verder heeft de Nederlandse Staat in elk geval tot 31 december 2025 een wettelijke plicht tot het vullen van de gasopslagen.²⁵ Daarmee zal juist een partij als EBN gebaat zijn bij het vullen en gebruiken van UGS Grijpskerk. Daarnaast heeft EBN de mogelijkheid om besluiten met betrekking tot UGS Grijpskerk die de gasleveringszekerheid tegengaan te voorkomen.
- 31 Uit de eigendom en zeggenschap van de NAM en UGS Grijpskerk volgt geen gevaar voor de gasleveringszekerheid.

4.4. Levering en andere commerciële relaties

- 32 De certificeringsinstantie houdt bij de overweging van het risico voor de energievoorzieningszekerheid in de Europese Unie rekening met elk risico voor de gasleveringszekerheid op nationaal, regionaal of Unieniveau, alsmede met enige beperking van dergelijk risico, dat onder meer voortvloeit uit de levering

¹⁹ Dossier kenmerk: ACM/IN/769879.

²⁰ Dossier kenmerk ACM/IN/748721, Bijlage 8 Overeenkomst van Samenwerking.

Dossier kenmerk: ACM/IN/769879, Bijlage 12.1 Besluit tot wijziging van de Concessie Groningen (KB 12 februari 2001, Stb. 2001, 60) en Bijlage 12.2 Overeenkomst van 15 maart 2001 tot wijziging van de Concessie Groningen.

²¹ Dossier kenmerk ACM/IN/748721, Bijlage 8 Overeenkomst van Samenwerking, artikelen 3 en 6.

²² Dossier kenmerk: ACM/IN/769879, Bijlage 12.1 Besluit tot wijziging van de Concessie Groningen (KB 12 februari 2001, Stb. 2001, 60) en Bijlage 12.2 Overeenkomst van 15 maart 2001 tot wijziging van de Concessie Groningen.

²³ Dossier kenmerk ACM/IN/748721, Bijlage 8 Overeenkomst van Samenwerking, artikel 5.

²⁴ Zie artikel 3, eerste lid, van de Gasleveringszekerheidsverordening.

²⁵ Zie artikel 6bis en 6ter van de Gasleveringszekerheidsverordening.

of andere commerciële relaties die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de stimulansen voor en het vermogen van de opslagsysteembeheerder om de ondergrondse gasopslaginstallatie te vullen. Binnen dit onderdeel toetst de ACM of de commerciële relaties die de NAM heeft, een risico vormen voor de gasleveringszekerheid in Nederland.

- 33 GasTerra heeft vanuit haar rol in het Gasgebouw²⁶ het exclusief gebruik van UGS Grijpskerk en stuurt aan op zowel de dagelijks te injecteren volumes als op de dagelijks te onttrekken volumes. Het aandeelhouderschap van GasTerra is voor 50% in bezit van de Nederlandse Staat: 10% wordt direct gehouden door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat²⁷ en 40% door EBN. Verder is 25% van de aandelen in bezit van Esso Nederland B.V. en nogmaals 25% in bezit van Shell Nederland B.V.²⁸ De Nederlandse Staat, waaronder het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat valt, is medeverantwoordelijk voor de gasleveringszekerheid.²⁹ Relevant is dat de Nederlandse Staat in elk geval tot 31 december 2025 een wettelijke plicht heeft tot het vullen van de gasopslagen.³⁰ De Nederlandse Staat, als 50% (in)direct aandeelhouder van GasTerra, heeft dus belang bij het vullen en gebruiken van UGS Grijpskerk. Verder geldt dat Shell Nederland B.V. en ExxonMobil Corp via Esso Nederland B.V. en ExxonMobil Holding Company Holland LLC, als de aandeelhouders van zowel GasTerra als de NAM, financieel belang hebben bij het gebruik van UGS Grijpskerk. Immers komt de vergoeding die GasTerra betaalt voor het gebruik van UGS Grijpskerk terecht bij de NAM en haar (uiteindelijke) moedermaatschappijen, Shell Nederland B.V. en ExxonMobil Corp. Uit het eigendom van GasTerra volgt daarom geen risico (of gevaar) voor de gasleveringszekerheid.
- 34 Het voornemen is dat GasTerra per 31 december 2026 haar activiteiten beëindigt.³¹ Vooralsnog is niet duidelijk welke partij vervolgens gebruik zal maken van de UGS Grijpskerk na beëindiging van de activiteiten van GasTerra. Wel hebben de Staat der Nederlanden, Shell Nederland B.V. en ExxonMobil Holding Company Holland LLC gedrieën een inspanningsplicht om tot een passende oplossing te komen voor het feit dat GasTerra zal ophouden te bestaan.³² De ACM wijst de NAM erop dat zij verplicht is de ACM in kennis te stellen van elke geplande transactie die een herbeoordeling van de naleving van de certificeringsvoorschriften vereist.³³ Dit omvat ook het aangaan van een voorgenomen transactie met een partij die gebruik zal maken van UGS Grijpskerk. Het risico bestaat dat er geen partij wordt gevonden die UGS Grijpskerk wil vullen en gebruiken. Indien geen partij gevonden wordt moet de NAM dit zo snel mogelijk aan de ACM melden, uiterlijk drie maanden voordat de vigerende overeenkomst met de gebruiker eindigt.
- 35 In de jaren 2011 tot en met 2020 was de vulgraad van UGS Grijpskerk altijd gelijk aan of boven de 92% aan het begin van het productieseizoen. In het jaar 2021 was de vulgraad 67%. De NAM heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat zij de volledige opslagcapaciteit van UGS Grijpskerk aan GasTerra beschikbaar heeft gesteld en dat de beslissing om deze capaciteit wel of niet te benutten buiten haar om gaat. Uit de vulgraden van de afgelopen jaren blijkt geen risico voor de gasleveringszekerheid.
- 36 Uit de commerciële relatie tussen de NAM en GasTerra is geen negatief effect gebleken voor het vullen, gebruiken of onttrekken van gas van de UGS Grijpskerk en hiermee is geen sprake van een risico voor de gasleveringszekerheid.

²⁶ <https://www.nam.nl/over-nam/nam-zakelijk/gasgebouw.html>

²⁷ Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2021.

²⁸ <https://www.gasterra.nl/gasterra/aandeelhouders>; Dossier kenmerk: ACM/IN/769879.

²⁹ Zie artikel 3, eerste lid, van de Gasleveringszekerheidsverordening.

³⁰ Zie artikel 6bis en 6ter van de Gasleveringszekerheidsverordening.

³¹ Kamerbrief van 26 juni 2023, 'Verlenging van de afbouw van GasTerra' <https://open.overheid.nl/documenten/0e2027eb-c09e-49df-a2ab-25f6ca451fb1/file>

³² Artikel 2.4 van het Norg Akkoord van 8 maart 2021, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0c8941c9-17c5-48d6-94df-01e862bb9e85/pdf>

³³ Artikel 3bis, negende lid, Gasverordening.

4.5. Rechten en verplichtingen van de Europese Unie of het Koninkrijk der Nederlanden ten aanzien van een derde land

- 37 De certificeringsinstantie houdt bij de overweging van het risico voor de energievoorzieningszekerheid in de Europese Unie rekening met elk risico voor de gasleveringszekerheid op nationaal, regionaal of Unieniveau, alsmede met enige beperking van dergelijk risico, dat onder meer voortvloeit uit de rechten en verplichtingen van de Unie ten aanzien van een derde land uit hoofde van het internationaal recht en de rechten en verplichtingen van het Koninkrijk der Nederlanden ten aanzien van een derde land.
- 38 De ACM en de NAM zijn niet bekend met dergelijke rechten en verplichtingen die invloed hebben op de activiteiten van UGS Grijskerk.

4.6. Andere specifieke feiten en omstandigheden

- 39 De certificeringsinstantie houdt bij de overweging van het risico voor de energievoorzieningszekerheid in de Unie rekening met elk risico voor de gasleveringszekerheid op nationaal, regionaal of Unieniveau, alsmede met enige beperking van dergelijk risico, dat onder meer voortvloeit uit andere specifieke feiten en omstandigheden.
- 40 De ACM is niet gebleken van andere feiten en omstandigheden die een risico vormen voor de gasleveringszekerheid.

4.7. Informatieverplichting

- 41 De ACM is verplicht om de naleving van artikel 3bis, eerste tot en met vierde lid, van de Gasverordening door de opslagsysteembeheerders voortdurend te monitoren.³⁴ Om aan deze verplichting te voldoen zal de ACM als certificeringsvoorwaarde aan de NAM opleggen, dat zij jaarlijks, op 1 oktober van elk jaar, een verslag uitbrengt waaruit blijkt dat zij voldoet aan de voorschriften uit het certificeringsbesluit en de voorschriften in artikel 3bis, derde lid, van de Gasverordening.

5. Het advies van de Europese Commissie

- 42 Zoals bepaald in artikel 3bis, lid 6, van de Gasverordening, verstrekt de Commissie een advies over het ontwerpcertificeringsbesluit aan de certificeringsinstantie. Het advies van de Commissie volgt de lijn van de ACM in het ontwerpcertificeringsbesluit. Het advies van de Commissie luidt, beknopt weergegeven, als volgt.
- 43 Bij de beoordeling van de mogelijke gevolgen voor de leveringszekerheid in de Unie moet de certificeringsinstantie rekening houden met een aantal risico's, zoals bepaald in artikel 3bis, lid 3, punten a) tot en met d), van de Gasverordening. De certificeringsinstantie moet met name een grondige analyse uitvoeren van eventuele eigendom, levering of andere commerciële relaties ten aanzien van derde landen, die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de stimulansen en het vermogen om ondergrondse opslaginstallaties te vullen.
- 44 Het ontwerpcertificeringsbesluit voor de NAM is door de ACM genomen. Bij brief van 5 december 2022 heeft de minister van Klimaat en Energie de ACM verzocht de in artikel 3bis van de Gasverordening bedoelde certificeringstaak op zich te nemen. Derhalve voldoet de ACM aan de voorwaarden van artikel 3bis, lid 1, van de Gasverordening en is zij bevoegd om het certificeringsbesluit te nemen.

³⁴ Artikel 3bis, tiende lid, Gasverordening.

- 45 De Commissie volgt de lijn van de ACM in het ontwerpcertificeringsbesluit dat de eigendom van of de zeggenschap over de opslaginstallatie UGS Grijpskerk geen risico voor de gasleveringszekerheid inhoudt. De Commissie neemt nota van de verklaringen van de ACM dat UGS Grijpskerk niet (rechtstreeks of onrechtstreeks) aan enige verplichting of verbintenis jegens derde landen onderworpen is. Gezien het bovenstaande over de eigendom van en de zeggenschap over de NAM en met inachtneming van de genoemde verklaringen van de ACM, heeft de Commissie evenmin kennis van rechten of verplichtingen van de Unie of het Koninkrijk der Nederlanden jegens een derde land die een probleem zouden vormen betreffende het energievoorzieningszekerheidsrisico. Volgens de beschikbare informatie geeft de eigendom van de enige klant van UGS Grijpskerk, GasTerra, geen aanleiding tot bezorgdheid over de leveringszekerheid.
- 46 Tegen de achtergrond van de informatie in het door de ACM meegedeelde ontwerpbesluit betreffende de certificering van de NAM als opslagsysteembeheerder voor UGS Grijpskerk en in het licht van de volgende omstandigheden:
- de eigendom van de NAM en andere commerciële relaties hebben geen negatieve invloed op de stimulansen en het vermogen van de NAM om de ondergrondse gasopslaginstallatie UGS Grijpskerk te vullen. De ACM heeft de eigendom van en de zeggenschap over de NAM geverifieerd en heeft geen bewijs gevonden van risico's voor de gasleveringszekerheid op nationaal, regionaal of Unieniveau;
 - er is geen risico bekend voor de voorzieningszekerheid als gevolg van verplichtingen of verbintenissen van de Unie jegens derde landen;
 - er is geen risico bekend voor de voorzieningszekerheid als gevolg van verplichtingen of verbintenissen van het Koninkrijk der Nederlanden jegens derde landen; en
 - er zijn geen specifieke feiten of omstandigheden die wijzen op andere risico's die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de stimulansen voor en het vermogen van de NAM om de ondergrondse gasopslaginstallatie UGS Grijpskerk te vullen,

is de Commissie van mening dat er geen sprake is van een risico voor de gasleveringszekerheid als gevolg van de eigendom van de NAM, haar verplichtingen jegens derde landen of andere specifieke feiten en omstandigheden.

- 47 Overeenkomstig artikel 3bis, lid 10, van de Gasverordening houdt de ACM voortdurend toezicht op de naleving door de NAM van de in artikel 3bis, leden 1 tot en met 4, vastgelegde certificeringsvereisten. Mocht de ACM informatie verkrijgen over een geplande wijziging van de rechten of over een beïnvloeding van de NAM die ertoe zou kunnen leiden dat de voorwaarden van artikel 3bis, leden 1 tot en met 3, niet worden nageleefd, dan stelt zij een certificeringsprocedure in om de naleving opnieuw te beoordelen.

6. Besluit

Artikel 1

De Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. wordt op grond van artikel 3bis Verordening (EG) nr. 715/2009 voor de gasopslaginstallatie USG Grijpskerk als opslagsysteembeheerder gecertificeerd. De ACM zal de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. voortdurend monitoren voor wat betreft de naleving door de NAM van de in artikel 3bis, leden 1 tot en met 4, vastgelegde certificeringsvereisten. De ACM opent een certificeringsprocedure om de naleving opnieuw te beoordelen in elk van de omstandigheden zoals vermeld in artikel 3bis, tiende lid, Verordening (EG) nr. 715/2009.

Artikel 2

Aan de certificering zoals bedoeld in artikel 1 wordt op grond van artikel 3bis, vierde lid, Verordening (EG) nr. 715/2009 als voorwaarde verbonden dat, indien de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. geen nieuwe overeenkomst voor het vullen en gebruiken van UGS Grijskerk met één of meer partijen heeft gesloten, de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. dit zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk drie maanden voordat de vigerende overeenkomst tussen de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. en de gebruiker afloopt, meldt aan de Autoriteit Consument en Markt.

Artikel 3

Aan de certificering zoals bedoeld in artikel 1 wordt op grond van artikel 3bis, vierde lid, Verordening (EG) nr. 715/2009 als voorwaarde verbonden dat, de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. op 1 oktober van elk jaar, beginnend vanaf het jaar 2024, schriftelijk verslag uitbrengt aan de Autoriteit Consument en Markt waaruit blijkt dat de NAM de voorschriften uit het certificeringsbesluit en de certificeringsvoorschriften uit artikel 3bis, derde lid, van Verordening (EG) nr. 715/2009 naleeft.

's-Gravenhage,

Datum: 2 november 2023

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M.R. Leijten
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.*

Bijlage 1 Wettelijk kader

Artikel 3bis van de Gasverordening luidt:

“1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle opslagsysteembeheerders, met inbegrip van die welke onder zeggenschap van een transmissiesysteembeheerder staan, overeenkomstig de in dit artikel vastgestelde procedure worden gecertificeerd, hetzij door de nationale regulerende instantie, hetzij door een andere bevoegde instantie die door de betrokken lidstaat is aangewezen op grond van artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad (in beide gevallen “certificeringsinstantie”).

Dit artikel is ook van toepassing op opslagsysteembeheerders die onder zeggenschap staan van transmissiesysteembeheerders die reeds gecertificeerd zijn op grond van de ontvlechtigingsvoorschriften van de artikelen 9, 10 en 11 van Richtlijn 2009/73/EG.

2. De certificeringsinstantie vaardigt een ontwerpcertificeringsbesluit uit ten aanzien van opslagsysteembeheerders die ondergrondse gasopslaginstallaties met een capaciteit van meer dan 3,5 TWh beheren, indien uiterlijk op 1 februari 2023 of binnen 150 werkdagen na de datum van ontvangst van een kennisgeving op grond van lid 9 alle opslaginstallaties, ongeacht het aantal opslagsysteembeheerders, op 31 maart 2021 en 31 maart 2022 gevuld waren tot een niveau dat gemiddeld minder dan 30 % van hun maximumcapaciteit bedroeg.

Ten aanzien van de in de eerste alinea bedoelde opslagsysteembeheerders stelt de certificeringsinstantie alles in het werk om uiterlijk op 1 november 2022 een ontwerpcertificeringsbesluit uit te vaardigen.

Ten aanzien van alle andere opslagsysteembeheerders vaardigt de certificeringsinstantie uiterlijk op 2 januari 2024 of binnen 18 maanden na de datum van ontvangst van een kennisgeving op grond van lid 8 of lid 9 een ontwerpcertificeringsbesluit.

3. Bij de overweging van het risico voor de energievoorzieningszekerheid in de Unie houdt de certificeringsinstantie rekening met elk risico voor de gasleveringszekerheid op nationaal, regionaal of Unieniveau, alsmede met enige beperking van dergelijk risico, dat onder meer voortvloeit uit:

- a) de eigendom, de levering of andere commerciële relaties die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de stimulansen voor en het vermogen van de opslagsysteembeheerder om de ondergrondse gasopslaginstallatie te vullen;*
- b) de rechten en verplichtingen van de Unie ten aanzien van een derde land uit hoofde van het internationaal recht, met inbegrip van overeenkomsten die zijn gesloten met een of meer derde landen waarbij de Unie partij is en waarin de energievoorzieningszekerheid aan de orde komt;*
- c) de rechten en verplichtingen van de betrokken lidstaten ten aanzien van een derde land, die voortvloeien uit door de betrokken lidstaat met een of meer derde landen gesloten overeenkomsten, voor zover die overeenkomsten in overeenstemming zijn met het Unierecht, of*
- d) andere specifieke feiten en omstandigheden van het geval.*

4. Indien de certificeringsinstantie concludeert dat een persoon die direct of indirect zeggenschap heeft of rechten uitoefent over de opslagsysteembeheerder in de zin van artikel 9 van Richtlijn 2009/73/EG, de energievoorzieningszekerheid of de wezenlijke veiligheidsbelangen van de Unie of van een lidstaat in gevaar kan brengen, weigert de certificeringsinstantie de certificering. Als alternatief kan de certificeringsinstantie een certificeringsbeslissing onder voorwaarden afgeven die waarborgen dat de risico's die negatieve gevolgen kunnen hebben voor het vullen van de gasopslaginstallaties voldoende worden beperkt, mits de werkbaarheid van de voorwaarden ten volle kan worden gewaarborgd door doeltreffende uitvoering en monitoring. Dergelijke voorwaarden kunnen met name voorzien in een vereiste dat de eigenaar van het opslagsysteem of de opslagsysteembeheerder het beheer van het opslagsysteem overdraagt.

5. Indien de certificeringsinstantie concludeert dat de risico's voor de gaslevering niet kunnen worden beperkt door voorwaarden te stellen op grond van lid 4, onder meer door van de eigenaar van het opslagsysteem of de opslagsysteembeheerder te eisen het beheer van het opslagsysteem over te dragen, en derhalve de certificering weigert:

- a) eist zij van de eigenaar van het opslagsysteem, de opslagsysteembeheerder of elke persoon die naar haar inzicht de energievoorzieningszekerheid of de wezenlijke veiligheidsbelangen van de Unie of van een lidstaat in gevaar zou kunnen brengen, dat afstand wordt gedaan van de aandelen of rechten waarover die persoon beschikt ten aanzien van de eigenaar van het opslagsysteem of de opslagsysteembeheerder, en stelt zij een termijn vast binnen welke daarvan afstand moet worden gedaan;
- b) gelast zij in voorkomend geval voorlopige maatregelen om te waarborgen dat een dergelijke persoon geen zeggenschap of rechten over die eigenaar van het opslagsysteem of opslagsysteembeheerder kan uitoefenen totdat van de aandelen of rechten afstand is gedaan, en
- c) treft zij passende compenserende maatregelen overeenkomstig nationaal recht.

6. De certificeringsinstantie stelt de Commissie onverwijld in kennis van haar ontwerpcertificeringsbesluit, met vermelding van alle relevante informatie.

Binnen 25 werkdagen na een dergelijke kennisgeving verstrekt de Commissie een advies over het ontwerpcertificeringsbesluit aan de certificeringsinstantie. De certificeringsinstantie houdt in de hoogste mate rekening met het advies van de Commissie.

7. Binnen 25 werkdagen na ontvangst van het advies van de Commissie vaardigt de certificeringsinstantie het certificeringsbesluit uit.

8. Voordat een nieuw aangelegde ondergrondse gasopslaginstallatie in gebruik wordt genomen, wordt de opslagsysteembeheerder gecertificeerd overeenkomstig de leden 1 tot en met 7. De opslagsysteembeheerder stelt de certificeringsinstantie in kennis van zijn voornemen om de opslaginstallatie in gebruik te nemen.

9. Opslagsysteembeheerders stellen de relevante certificeringsinstantie in kennis van elke geplande transactie die een herbeoordeling van hun naleving van de in de leden 1 tot en met 4 neergelegde certificeringsvoorschriften vereist.

10. Certificeringsinstanties monitoren de opslagsysteembeheerders voortdurend wat betreft de naleving van de in de leden 1 tot en met 4 vastgelegde certificeringseisen. Zij openen een certificeringsprocedure om de naleving opnieuw te beoordelen in elk van de volgende omstandigheden:

- a) na ontvangst van een kennisgeving door de opslagsysteembeheerder op grond van lid 8 of lid 9;
- b) op eigen initiatief, indien zij er kennis van hebben dat een geplande wijziging van rechten of van beïnvloeding op een opslagsysteembeheerder ertoe zou kunnen leiden dat de vereisten van de leden 1, 2 en 3 niet worden nageleefd;
- c) na een met redenen omkleed verzoek van de Commissie.

11. De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de voortdurende werking van de ondergrondse gasopslaginstallaties op hun respectieve grondgebied te waarborgen. Die ondergrondse gasopslaginstallaties mogen hun activiteiten alleen stopzetten indien niet aan technische en veiligheidseisen wordt voldaan of indien de certificeringsinstantie na een beoordeling te hebben uitgevoerd en rekening houdend met een advies van het ENTSG voor gas, tot de conclusie komt dat een dergelijke stopzetting de gasleveringszekerheid op Unie- of nationaal niveau niet vermindert.

In voorkomend geval worden passende compenserende maatregelen genomen indien stopzetting van de activiteiten niet wordt toegestaan.

12. De Commissie kan richtsnoeren verstrekken over de toepassing van dit artikel.

13. Dit artikel is niet van toepassing op delen van LNG-installaties die voor opslag worden gebruikt.

De begrippen 'opslagsysteembeheerder' en 'opslaginstallatie' zijn gedefinieerd in artikel 2, negende en tiende lid, van de 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 (hierna: de Gasrichtlijn):

“9. „opslaginstallatie”: installatie die wordt gebruikt voor de opslag van aardgas en die eigendom is van of geëxploiteerd wordt door een aardgasbedrijf, met inbegrip van het gedeelte van LNG-installaties dat voor opslag gebruikt wordt, maar met uitzondering van het gedeelte dat in gebruik is voor productiedoeleinden en met uitzondering van installaties die uitsluitend ten dienste staan van transmissiesysteembeheerders bij de uitoefening van hun functies

10. „opslagsysteembeheerder”: natuurlijke persoon of rechtspersoon die de opslagfunctie verricht en verantwoordelijk is voor het beheer van een opslaginstallatie.”

De begrippen ‘gasproductienet’, ‘gasopslaginstallatie’ en ‘gasopslagbedrijf’ zijn gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, g en f van de Gaswet:

“c. gasproductienet: een of meer pijpleidingen die onderdeel uitmaken van een olie- of gaswinningsproject of die worden gebruikt voor het transport van gas rechtstreeks van een gaswinningsproject naar een verwerkingsinstallatie, een opslagplaats of een aanlandingsplaat.

(...)

f. gasopslaginstallatie: een installatie voor de opslag van gas, met inbegrip van het gedeelte van een LNG-installatie dat voor opslag wordt gebruikt, maar met uitzondering van het gedeelte dat wordt gebruikt voor gasproductie, en met uitzondering van installaties die uitsluitend ten dienste staan van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet bij de uitvoering van zijn taken.”

g. gasopslagbedrijf: een ieder die een gasopslaginstallatie beheert.”

Bij de begrippen ‘eigendom’ en ‘zeggenschap’ zoals aangehaald in artikel 3bis van de Gasverordening wordt aangesloten bij artikelen 2(36) en 9 van de Gasrichtlijn. Artikel 2 (36), van de Gasrichtlijn luidt als volgt:

“„zeggenschap”: rechten, overeenkomsten of andere middelen die, afzonderlijk of tezamen, met inachtneming van alle feitelijke of juridische omstandigheden, het mogelijk maken een beslissende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming, met name:

a) eigendoms- of gebruiksrechten op alle vermogensbestanddelen van een bedrijf of delen daarvan;

b) rechten of overeenkomsten die een beslissende invloed verschaffen op de samenstelling, het stemgedrag of de besluiten van de organen van een onderneming.”

