



Besluit

Beslissing op bezwaar tarievenbesluit GTS 2025 (Luminus N.V.)

Ons kenmerk : ACM/UIT/631238
Zaaknummer : ACM/24/190707
Datum : 28 november 2024

1. Samenvatting en inleiding

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: '**ACM**') oordeelt dat de bezwaren van Luminus N.V. (hierna: '**Luminus**') tegen het tarievenbesluit GTS 2025 van 24 mei 2024 met kenmerk ACM/UIT/614423 ongegrond zijn. Er is volgens de ACM namelijk geen strijdigheid met de uitgangspunten van de Gasverordening.¹ Dit betekent dat de tarieven die Gasunie Transport Services B.V. (hierna: '**GTS**') in rekening mag brengen voor de uitvoering van haar wettelijke taken, ongewijzigd blijven.
2. Luminus heeft eerder bezwaar gemaakt tegen het tarievenbesluit GTS 2024.² Dat bezwaar heeft de ACM bij besluit van 9 februari 2024 ongegrond verklaard.³ Luminus heeft tegen dat besluit geen beroep ingesteld.
3. De bezwaren van Luminus tegen het tarievenbesluit GTS 2025 luiden vrijwel gelijk aan haar bezwaren tegen het tarievenbesluit GTS 2024. De ACM ziet geen aanleiding om af te wijken van haar eerdere beoordeling van de bezwaren van Luminus. De ACM heeft daarom het besluit op het bezwaar van Luminus tegen het tarievenbesluit GTS 2024 als uitgangspunt genomen voor dit besluit.

2. Verloop van de procedure

4. Op grond van artikel 82, eerste en vijfde lid, van de Gaswet stelt de ACM jaarlijks de tarieven vast die GTS in rekening mag brengen voor het uitvoeren van haar wettelijke taken. De ACM heeft deze tarieven voor GTS voor het jaar 2025 in het tarievenbesluit vastgesteld.
5. Op 3 juli 2024 heeft Luminus een pro forma bezwaarschrift ingediend tegen het tarievenbesluit.⁴ Op 29 augustus 2024 heeft Luminus haar gronden van bezwaar aangevuld.⁵

¹ Verordening (EG) 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) 1775/2005 (Pb 2011, L 36) (hierna: '**de Gasverordening**').

² ACM/UIT/591247.

³ ACM/UIT/622112.

⁴ ACM/IN/886514.

⁵ ACM/IN/906242.

6. De ACM heeft GTS verzocht om op de bezwaargronden van Luminus te reageren. GTS heeft op 14 oktober 2024 haar zienswijze aan de ACM toegestuurd.⁶
7. Op 22 oktober 2024 heeft ten kantore van de ACM de hoorzitting plaatsgevonden. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt dat de ACM op 15 november 2024 aan Luminus en GTS heeft verzonden.

3. Feiten en achtergrond

8. Luminus is een leverancier van aardgas en elektriciteit in België.⁷ Het laagcalorisch gas (hierna: '**L-gas**') dat Luminus aan haar afnemers in België levert is afkomstig uit Nederland. De import van het L-gas van Nederland naar België vindt plaats via het interconnectiepunt Hilvarenbeek (hierna: '**IP Hilvarenbeek**'). Luminus heeft op 7 maart 2011 een lange termijn overeenkomst met GTS gesloten voor exit-transportcapaciteit voor L-gas op het IP Hilvarenbeek met het doel L-gas te leveren aan de Belgische markt. Deze overeenkomst heeft een looptijd van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2030.
9. In 2018 heeft de Nederlandse overheid besloten de gaswinning uit het Groningerveld af te bouwen en in 2030 volledig te beëindigen. Op 17 april 2024 is in Nederland een wet aangenomen waarbij de definitieve sluiting van het Groningerveld is vervroegd naar 1 oktober 2024.⁸ Het Belgische beleid was er aanvankelijk op gericht om in 2030 een volledige ombouw te realiseren van L-gas naar hoogcalorisch gas (hierna: '**H-gas**'). In 2021 heeft de Belgische overheid echter besloten tot versnelde ombouw L/H-gas, waardoor er in plaats van vanaf 2030 al vanaf 1 oktober 2024 geen vraag meer is naar L-gas in België.
10. Door de versnelde afbouw van L-gas in België kan Luminus vanaf 1 oktober 2024 de exit transportcapaciteit voor L-Gas op het IP Hilvarenbeek niet meer gebruiken voor de levering van L-gas aan afnemers in België. Doordat de Transportovereenkomst die Luminus met GTS heeft gesloten geen mogelijkheid bevat tot tussentijdse beëindiging of wijziging, zal Luminus wel voor de geboekte capaciteit moeten blijven betalen. Luminus heeft gesteld dat dit zal leiden tot een verlies van circa € [VERTROUWELIJK] * miljoen.
11. [VERTROUWELIJK]

4. Bezwaargronden

12. Luminus wil met haar bezwaar bewerkstelligen dat de ACM een gedifferentieerd tarief vaststelt voor de exit transportcapaciteit op het IP Hilvarenbeek voor de export van L-gas naar België. Luminus zegt hiermee te willen voorkomen dat zij moet betalen voor diensten die GTS per 1 oktober 2024 niet meer uitvoert. Luminus voert de volgende bezwaargronden aan.
13. Primair voert Luminus aan dat het tarievenbesluit in strijd is met het in artikel 13 van de Gasverordening opgenomen non-discriminatiebeginsel, aangezien het gelijke tarieven bevat voor ongelijke gevallen. Verder zou het bestreden besluit onevenredig bezwarend zijn voor Luminus. Volgens Luminus wordt zij in het bijzonder geraakt omdat zij de enige partij is die lange-termijn exit transportcapaciteit naar België heeft gecontracteerd bij GTS die onverwacht zijn economische waarde is verloren door gewijzigde marktomstandigheden. Luminus wijst er in dit verband op dat de versnelde

⁶ ACM/IN/919452.

⁷ De klanten van Luminus zijn huishoudens en middelgrote bedrijven.

⁸ Wet van 17 april 2024, houdende wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in verband met de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld (*Stb.* 2024, 95).

* In de openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes.

ombouw een uitzonderlijke omstandigheid is die niet voorzienbaar was en niet onder een normaal ondernemersrisico valt. Verder wijst zij erop dat zij geen reële alternatieven voor het gebruik van de geboekte capaciteit heeft.

14. Daarnaast stelt Luminus dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 13, eerste lid, van de Gasverordening, omdat niet voldaan is aan het vereiste van kostenreflectiviteit. Om een kostenreflectief tarief vast te stellen dient de ACM naar de mening van Luminus rekening te houden met de kostenveroorzaking. Doordat de ACM een uniform tarief heeft vastgesteld voor de IP's, dragen de tarieven die Luminus moet betalen bij aan de omzet van GTS voor de exit transporttaak, terwijl GTS sinds 1 oktober 2024 geen kosten meer maakt voor exit transportcapaciteit op het IP Hilvarenbeek, bedoeld voor transport van L-gas naar België. Luminus verwijst ter motivering van haar betoog ook naar de beslissing van de Belgische toezichthouder Commissie voor de Regulering van Elektriciteit en Overleg (hierna: '**CREG**') om de verbruikerstarieven van het L-gasnetwerk binnen België op nul te stellen per 1 oktober 2024.
15. Tot slot stelt Luminus dat de tarieven die de ACM heeft vastgesteld de grensoverschrijdende handel verstoren. Volgens Luminus komt dit doordat de ACM geen rekening heeft gehouden met de omstandigheden die van invloed zijn op het daadwerkelijke gebruik van het IP Hilvarenbeek. Hierdoor blijft Luminus zitten met gecontracteerde exit transportcapaciteit waarvoor zij betaalt maar die zij niet kan gebruiken en waar zij niet vanaf kan. Dit leidt ertoe dat een gedeelte van de grensoverschrijdende capaciteit vanaf 1 oktober 2024 onbenut blijft en er minder grensoverschrijdende handel plaatsvindt, zo stelt Luminus.

5. Beoordeling ontvankelijkheid Luminus

16. GTS voert aan dat het bezwaar van Luminus niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, omdat Luminus geen belanghebbende is bij het bestreden tariefbesluit. Hierover merkt de ACM het volgende op. De Belgische overheid heeft in 2021 besloten tot versnelde ombouw L/H gas in België. Hierdoor wordt de afbouw van L-gas niet per 2030, zoals aanvankelijk gepland, maar al in oktober 2024 gerealiseerd. Luminus kan door de versnelde ombouw L/H-gas in België vanaf 1 oktober 2024 de capaciteit die zij heeft geboekt niet meer gebruiken voor de levering van L-gas aan de Belgische markt.
17. Er is niet gebleken dat er naast Luminus andere partijen zijn die exit transportcapaciteit voor L-gas hebben geboekt en die tevens geraakt worden door de versnelde ombouw L/H-gas in België. Zoals weergegeven in het besluit van 9 februari 2024, heeft Luminus in haar bezwaarschrift tegen het tarievenbesluit GTS 2024 vermeld dat [VERTROUWELIJK] ook exit transportcapaciteit heeft geboekt op het IP Hilvarenbeek, maar dat [VERTROUWELIJK] die capaciteit gebruikt voor de doorvoer van L-gas naar Frankrijk, waar tot 2030 nog wel een afzetmarkt is voor L-gas. Luminus heeft zich thans in bezwaar op het standpunt gesteld dat de omstandigheden materieel hetzelfde zijn gebleven.⁹ De ACM ziet ook verder geen aanwijzingen dat de situatie van Luminus is gewijzigd ten opzichte van vorig jaar.
18. De ACM is van oordeel dat het belang van Luminus zich in voldoende mate onderscheidt ten opzichte van dat van andere netgebruikers gelet op alle omstandigheden, waaronder de specifieke feitelijke omstandigheden, van het geval. De ACM merkt Luminus daarom aan als belanghebbende bij het tarievenbesluit en zal hieronder de bezwaren van Luminus inhoudelijk beoordelen.

6. Beoordelingskader

19. Artikel 13, eerste lid, Gasverordening luidt als volgt:

⁹ ACM/IN/932786.

“De door de transmissiesysteembeheerders toegepaste tarieven, of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden die zijn goedgekeurd door de regulerende instanties overeenkomstig artikel 41, lid 6, van Richtlijn 2009/73/EG, alsmede de tarieven die worden gepubliceerd overeenkomstig artikel 32, lid 1, van die richtlijn, zijn transparant, houden rekening met de noodzaak van systeemintegriteit en verbetering ervan en zijn een afspiegeling van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, waarbij tevens wordt gelet op de nodige winst op de investeringen en in voorkomende gevallen met inachtneming van de benchmarking van tarieven door de regulerende instanties. De tarieven of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden zijn niet-discriminerend.

(...)

De tarieven, of de methoden voor de berekening daarvan, zijn bevorderlijk voor de efficiënte handel in gas en voor de concurrentie en zijn tegelijk gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers en op het bieden van stimulansen voor investeringen en het handhaven of creëren van interoperabele transmissienetten.

Tarieven voor netgebruikers worden op niet-discriminerende wijze en voor elk entry- en exitpunt van het transmissiesysteem apart vastgesteld. Kostenverdelingsmechanismen en methoden voor tariefbepaling voor entry- en exitpunten worden goedgekeurd door de nationale regulerende instanties. De lidstaten zorgen ervoor dat na een overgangsperiode, d.w.z. uiterlijk op 3 september 2011 nettarieven niet berekend worden op basis van contractuele paden.”

7. Beoordeling bezwaren van Luminus

20. In deze bezwaarprocedure ligt de vraag ter beoordeling of de ACM op goede gronden een uniform capaciteitsgebonden exittarief heeft vastgesteld voor het IP Hilvarenbeek, dan wel dat zij gelet op de omstandigheden van het geval een gedifferentieerd tarief had moeten vaststellen, bijvoorbeeld door het tarief voor (alleen) Luminus te verlagen.

7.1. Besluit is in overeenstemming met vereisten van kostenreflectiviteit en non-discriminatie

21. Allereerst wijst de ACM erop dat een uniform op capaciteit gebaseerd tarief, zoals de ACM in het tarievenbesluit voor het IP Hilvarenbeek heeft vastgesteld, rechtstreeks voortvloeit uit het codewijzigingsbesluit tot implementatie van de netcode betreffende geharmoniseerde transmissietariefstructuren voor gas (NC TAR-besluit).¹⁰ Op grond van dit codewijzigingsbesluit worden exittarieven afgeleid van een uniforme referentieprij en uitgedrukt in euro per gecontracteerde exitcapaciteit per looptijd van het contract, waarbij de gecontracteerde capaciteit is uitgedrukt in kWh/uur.
22. De door Luminus gevraagde tariefdifferentiatie betekent dat de ACM zou moeten afwijken van de in het NC TAR-besluit neergelegde systematiek. Hiervoor laat het NC TAR-besluit echter geen ruimte. Afwijking van het NC TAR-besluit zou alleen mogelijk zijn, indien er een reden zou zijn dit besluit gedeeltelijk buiten toepassing te laten wegens strijd met artikel 13 van de Gasverordening. Uit het hiernavolgende blijkt dat van een dergelijke strijdigheid geen sprake is.
23. In artikel van de 13 Gasverordening is het beginsel van kostenreflectiviteit neergelegd. Dit beginsel moet naar het oordeel van de ACM worden gezien vanuit het perspectief van de netbeheerder, en niet vanuit het perspectief van de netgebruiker. Het beginsel vereist niet dat op individueel niveau de kosten van elke verleende dienst of elke netwerkgebruiker worden gereflecteerd. Het is voldoende dat de

¹⁰ Staatscourant 2018, nr. 72671.

inkomsten uit de transmissietarieven een afspiegeling vormen van de totale kosten van de netbeheerder, bestaande uit vaste kosten (voor de aanleg van het netwerk), onderhoudskosten en gebruikskosten, vermeerderd met een redelijke winstmarge. Anders dan Luminus aanvoert, is “kostenveroorzaking” dus geen onderdeel van het beginsel van kostenreflectiviteit. De ACM verwijst in dit verband naar de redactie van artikel 13 van de Gasverordening en de opmerkingen van de Europese Commissie van 28 september 2018 in zaak C-399/18.¹¹ Aangezien het bestreden tarievenbesluit de totale kosten van GTS in de hiervoor bedoelde zin reflecteert, is dit besluit in zoverre niet in strijd met artikel 13 van de Gasverordening.

24. De tariefstelling is evenmin in strijd met het in artikel 13 van de Gasverordening opgenomen non-discriminatiebeginsel, zoals Luminus stelt. Luminus heeft niet aannemelijk gemaakt dat GTS geen of significant minder kosten maakt wanneer Luminus zou besluiten geen gas meer te onttrekken van het IP Hilvarenbeek, nadat de ombouw in België is voltooid. Daarbij betreft de ACM dat GTS – onweersproken – heeft gesteld dat het gros van de kosten bestaat uit kapitaalkosten die nog niet zijn afgeschreven. Een eventuele vermindering van operationele kosten kan lastig worden vastgesteld. Luminus is namelijk niet de enige gebruiker die exit transportcapaciteit heeft gecontracteerd op het IP Hilvarenbeek. Het IP zal om deze reden in gebruik blijven, ook als Luminus zou besluiten geen gas meer van dit punt te onttrekken.¹²
25. Evenmin heeft Luminus aannemelijk gemaakt dat haar positie anderszins uniek is. Het afsluiten van transportovereenkomsten voor een langere termijn is niet ongebruikelijk in de gassector. Inherent aan dergelijke transportovereenkomsten is dat marktomstandigheden tussentijds (ingrijpend) kunnen wijzigen, hetgeen gevolgen kan hebben voor de levensvatbaarheid van de business case van een netgebruiker. Bij deze stand van zaken kan niet worden geoordeeld dat het bestreden tariefbesluit discriminerend is ten opzichte van Luminus.
26. Ten overvloede merkt de ACM op dat zij van oordeel is dat uit de aard van haar bevoegdheid om tarieven vast te stellen, voortvloeit dat zij het individuele belang van Luminus bij een levensvatbare business case niet bij de besluitvorming betreft. Daarbij wijst de ACM erop dat het bestreden tarievenbesluit op zichzelf genomen los staat van de versnelde ombouw van L/H-gas in België. De business case van Luminus had ook door andere (externe) aangelegenheden kunnen worden geraakt. Verder wijst de ACM erop dat de tarifieringssystematiek geen ruimte biedt voor afweging van het individuele belang van Luminus. Deze systematiek komt er in de kern op neer dat de ACM eerst de methode van regulering voor GTS vaststelt in een methodebesluit. Op basis van dat methodebesluit worden de x-factor en de begininkomsten vastgesteld in een x-factorbesluit. De ACM past de x-factor toe om de totale inkomsten exclusief correcties van GTS te bepalen. Vervolgens bepaalt de ACM welke correcties hierop moeten worden aangebracht. De som van de totale inkomsten en de correcties vormt de toegestane inkomsten. De toegestane inkomsten zijn de inkomsten die GTS met de tarieven mag verdienen. Uit het NC TAR-besluit volgt dat de structuur van de tarieven daarbij uniform en op gecontracteerde capaciteit is gebaseerd.
27. Nu uit het voorgaande volgt dat geen sprake is van strijdigheid van de methodiek van de ACM met Europese regelgeving, ziet de ACM geen mogelijkheid om hiervan af te wijken.
28. De beslissing van de CREG waarnaar Luminus verwijst, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat uit die beslissing niet volgt dat de tariefstelling van de ACM onrechtmatig is.

7.2. Geen belemmering van de grensoverschrijdende handel

29. Voor zover Luminus aanvoert dat het bestreden tariefbesluit een verstoring effect heeft op grensoverschrijdende gashandel, merkt de ACM het volgende op. Allereerst is niet gebleken hoe de

¹¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/10/27/besluit-op-woo-verzoek-over-de-hofzaak-c-399-18>.

¹² Zienswijze GTS 4.5-4.6, verslag hoorzitting, p. 14 - 15.

tarieven die de ACM heeft vastgesteld, de grensoverschrijdende handel belemmeren. Het staat Luminus vrij om de gecontracteerde capaciteit op een andere wijze te benutten, bijvoorbeeld voor doorvoer van L-gas naar een ander land, of, als zij dat zelf niet kan of wil, de geboekte capaciteit door te verkopen aan een andere partij. Ook heeft Luminus niet aannemelijk gemaakt dat een gedifferentieerd tarief zou leiden tot het bevorderen van de grensoverschrijdende handel.

30. Gelet op het voorgaande is niet gebleken dat de tarieven die de ACM heeft vastgesteld een verstorend effect op de grensoverschrijdende handel hebben. Van strijdigheid met artikel 13 van de Gasverordening is daarom ook op dit punt geen sprake.

7.3. Conclusie

31. Het voorgaande overziende heeft de ACM het exittarief voor het IP Hilvarenbeek op goede gronden niet nader gedifferentieerd voor Luminus. GTS heeft aangegeven ook in 2025 exitcapaciteit te zullen leveren althans beschikbaar te stellen voor Luminus. De vastgestelde tarieven zijn in overeenstemming met de vereisten van kostenreflectiviteit en non-discriminatie. Daarnaast is geen sprake van een belemmering van de grensoverschrijdende handel.
32. De bezwaren van Luminus tegen het bestreden besluit zijn ongegrond. Voor een vergoeding van de proceskosten van Luminus is geen aanleiding.

8. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

- I. verklaart de bezwaren van Luminus N.V. tegen het tarievenbesluit GTS 2025 van 24 mei 2024 met kenmerk ACM/UIT/614423 ongegrond;
- II. wijst het verzoek van Luminus N.V. om vergoeding van de door haar gemaakte kosten van de bezwaarprocedure af.

Den Haag, 28 november 2024

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

mr. M.T.P.J. van Oers
Directeur Juridische Zaken

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.