



Gasunie Transport Services B.V.
Mevrouw W. Terpstra
Postbus 181
9700AD Groningen

Den Haag, 17 april 2026

Aantal bijlagen : 2
Ons kenmerk : ACM/UIT/664338
Contactpersoon : [vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/25/195594 Eindbrief toetsing investeringsplan 2026 Gasunie Transport Services B.V.

Geachte mevrouw Terpstra,

U heeft op 5 januari 2026 uw ontwerpinvesteringsplan (hierna: investeringsplan) ter toetsing aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) voorgelegd. De ACM concludeert dat Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) in redelijkheid tot haar investeringsplan is gekomen en dat de noodzakelijkheid van de voorgestelde investeringen voor de komende paar jaar voldoende is onderbouwd. Gelet op het voorgaande mag GTS naar het oordeel van de ACM het investeringsplan zoals voorgelegd op 5 januari 2026 vaststellen. Met het vaststellen van het investeringsplan door GTS worden de daarin opgenomen investeringen volgens artikel 3.35, zesde lid, van de Energiewet noodzakelijk geacht en is GTS verplicht de investeringen uit te voeren.

Toets investeringsplan 2026

De transmissie- en distributiesysteembeheerders stellen sinds 2020 elke twee jaar investeringsplannen op. In de investeringsplannen beschrijven zij alle nodige investeringen, zowel uitbreidings- als vervangingsinvesteringen. De ACM beoordeelt of de systeembeheerders in redelijkheid tot de plannen zijn gekomen en of de noodzakelijkheid van de investeringen voldoende is onderbouwd.

De ACM toetst het investeringsplan van GTS op grond van artikel 3.35, vierde lid, van de Energiewet. Op grond van artikel 7.37 van de Energiewet dient het investeringsplan van GTS aan de eisen uit de Gaswet te voldoen. De ACM heeft het investeringsplan van GTS getoetst aan de eisen die bij of krachtens de Gaswet bepaald waren. Uit deze toets volgt dat GTS het investeringsplan mag vaststellen. Wel ziet de ACM een aantal verbeterpunten om de robuustheid en navolgbaarheid van het investeringsplan verder te vergroten.

De specifieke bevindingen van de ACM vindt u in bijlage 1. De uitkomsten van de toets op het scenariodocument van Netbeheerder Nederland (hierna: NBNL) vindt u in bijlage 2. De toets op het scenariodocument is een integraal onderdeel van de toets op uw investeringsplan.

De belangrijkste verbeterpunten voor het volgende investeringsplan van GTS zijn:

1. **Verbeter de scenario's.** De ACM constateert dat de scenario's die GTS gebruikt gebaseerd zijn op onvoldoende onderbouwde aannames en dat deze scenario's belangrijke onzekerheden en ontwikkelingen niet voldoende meewegen. Daardoor is de inschatting van de verwachte transportvraag op basis van de scenario's van GTS niet volledig redelijk. In haar volgende investeringsplan verwacht de ACM dat GTS de scenario's op duidelijk onderbouwde aannames baseert, en dat alle belangrijke onzekerheden en ontwikkelingen voldoende zijn meegenomen;

2. **Geef meer inzicht in de risico's van veranderend gasgebruik.** De ACM concludeert dat er voor de ontwikkeling van het gassysteem van de toekomst nog zeer grote onzekerheden zijn. De ACM ziet dat veel van de investeringen van GTS er op gericht zijn om op deze onzekere toekomst voor te bereiden. Volgens de ACM is het enerzijds belangrijk dat GTS in staat is en blijft om haar wettelijke taken uit te voeren. De ACM constateert anderzijds dat er een risico is dat deze investeringen wellicht in de toekomst niet nodig blijken. Het ontbreekt aan duidelijke regie op hoe het gassysteem van de toekomst zich moet ontwikkelen. Hierdoor blijft de bandbreedte waarbinnen GTS haar systeem onderhoudt en ontwikkelt erg breed. Het investeringsplan van GTS bevat volgens de ACM een zeer beperkte onderbouwing over de wijze waarop wordt omgegaan met een dalend gasverbruik en hoe de kosten van het systeembeheer bij veranderende energiedragers in het huidige systeem beheersbaar blijven.
3. **Geef meer inzicht in investeringen voor groen gas, de methaanverordening en waterstof.** De ACM verwacht dat GTS afzonderlijk inzichtelijk maakt welke investeringen specifiek worden gedaan ten behoeve van groen gas invoeding en waterstof. De ACM constateert dat GTS ook beperkt inzicht biedt in de kosten en risico's die het investeren op een zeer onzekere toekomst, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van groen gas en waterstof, met zich meebrengt. GTS zou volgens de ACM in haar investeringsplan beter inzichtelijk moeten maken hoe zij concreet de kosten, baten en risico's weegt van de investeringen die zij nu doet om aan haar (mogelijke) wettelijke taken in de toekomst uitvoering te geven.

Onderzoek minister van Klimaat en Groene Groei

De minister van Klimaat en Groene Groei (hierna: de minister) heeft onderzocht of in het investeringsplan van GTS voldoende rekenschap is gegeven van het Integraal Nationaal Plan Energie en Klimaat. Dit onderzoek heeft de minister op 9 maart 2026 aan de ACM gestuurd. De ACM stelt vast dat de door de minister gesuggereerde aandachtspunten aansluiten bij de verbeterpunten van de ACM in haar toets op het investeringsplan van GTS.

Brief Minister

De ACM stuurt naar aanleiding van haar toets op de investeringsplannen een brief aan de Minister van Klimaat en Groene Groei. In deze brief zal de ACM een oproep doen om duidelijkere keuzes te maken met betrekking tot het energiesysteem van de toekomst. De ACM wil zo voorkomen dat er bijvoorbeeld zowel maximaal geïnvesteerd wordt in een systeem met elektrificatie als bijvoorbeeld in een systeem met waterstof. De ACM wil hiermee onnodige overinvesteringen door een gebrek aan keuzes voorkomen.

Vragen

Bij vragen over deze brief nodigt de ACM u uit om contact op te nemen.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

M. Denkers BA, MSc, MBA
Directeur Directie Toezicht Energie

Bijlage 1 – beoordeling ACM

1 Knelpunten

1.1 Scenario's

De ACM heeft het scenariodocument "Netbeheer Nederland Scenario's Editie 2025" en de wijze waarop deze gebruikt worden in de investeringsplannen van alle systeembeheerders getoetst als integraal onderdeel van haar toets op de investeringsplannen 2026. Voor de toetsing gebruikt de ACM vijftien toetsingscriteria.

De ACM heeft bij de toetsing een aantal tekortkomingen geconstateerd. De tekortkomingen zien op:

1. Het uitgangspunt van 'ongelimiteerde klantvraag', namelijk dat systeembeheerders uitgaan van de vraag van aangeslotenen die niet gelimiteerd wordt door ontwikkelingen zoals stijgende transporttarieven en beperkte transportcapaciteit (netcongestie). De ACM ziet belangrijke risico's op over- of onderschatting van de klantvraag doordat dit uitgangspunt van de klantvraag geen realistisch beeld geeft van de redelijke klantvraag.
2. De flexibiliteit uit de scenario's wordt niet gebruikt bij het bepalen van knelpunten en investeringen.
3. De gekozen uitgangspunten voor de scenario's zijn uitgebreid en begrijpelijk. Tegelijkertijd beperken deze uitgangspunten de bandbreedte van relevante onzekerheden. Hierdoor zijn volgens de ACM niet alle relevante onzekerheden goed meegewogen.

De ACM vindt dat de opgestelde scenario's van de systeembeheerders beperkt geschikt zijn om in kaart te brengen welke investeringen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om aan hun wettelijke taken te voldoen. Daarnaast vindt de ACM dat actoren in het ontwerp van het energiesysteem beter betrokken dienen te worden in de totstandkoming van de scenario's: bijvoorbeeld als het gaat om ruimtelijke ordening, kosten van keuzes en maakbaarheid. De volledige toetsing en nadere verbeterpunten kunt u vinden in bijlage 2 bij deze brief.

1.2 Verantwoording knelpunten

GTS beschrijft in hoofdstuk twee van haar investeringsplan helder welke modellen, risico-indicatoren en methodieken worden gebruikt om knelpunten te identificeren. Dit biedt inzicht in de werkwijze. Het onderscheid tussen kwaliteits- en capaciteitsknelpunten is duidelijk gedefinieerd. GTS geeft aan dat zij geen capaciteitsknelpunten kent. De knelpunten worden individueel toegelicht en de onderliggende risico's worden in samenhang beschreven.

De ACM merkt op dat de analyse op onderdelen zeer globaal is. Er worden geen concrete aannames gepresenteerd over verbruiksprofielen en piekvolumes. Ook is voor de ACM uit het investeringsplan niet volledig navolgbaar hoe de risico's uit het risicoregister leiden tot een individueel kwaliteitsknelpunt. De ACM heeft GTS verzocht te verduidelijken hoe een generiek risico uit het risicoregister wordt vertaald naar een knelpunt. GTS verwijst hierbij naar het kwaliteitsdocument/SAMP1, dat beschikbaar is op de website van GTS. In dit document beschrijft GTS op consistente wijze hoe risico's binnen het assetmanagementproces worden geïdentificeerd, beoordeeld, vastgelegd en gemonitord. Daarbij wordt duidelijk toegelicht hoe risico's via verschillende bronnen, waaronder ORA's, BowTie-analyses, QRA's, incidentrapportages en onderhoudsbevindingen worden geïdentificeerd en via een uniform proces worden beoordeeld door het Risico Ranking Panel en vervolgens worden opgenomen in het risicoregister.

De beoordeling van product- en assetkwaliteitsrisico's is voldoende transparant uitgewerkt. Tevens is duidelijk beschreven hoe risico's financieel worden gewaardeerd, hoe restrisico's worden vastgesteld na het treffen van beheersmaatregelen en hoe periodieke herbeoordeling plaatsvindt. Ten aanzien van de beheersing van productkwaliteit is vastgesteld dat deze primair is vormgegeven via het

¹ [Kwaliteitsborgingssysteem > Gasunie Transport Services](#).

risicomanagementproces. Hiermee is de procesmatige borging van productkwaliteit voldoende onderbouwd. De ACM vindt dit belangrijk in het kader van onder andere veiligheid en weerbaarheid.

De ACM constateert dat GTS, ondanks dat zij aangeeft geen capaciteitsknelpunten te kennen, wel een capaciteitsknelpunt aanlevert en voornemens is te investeren in uitbreidingen van met name groen-gas invoedingsknelpunten. De ACM oordeelt dat dit wel degelijk om een tekort aan capaciteit gaat. Volgens de ACM is de stelling van GTS dat zij geen capaciteitsknelpunten heeft dus onjuist.

1.3 Overzicht knelpunten

GTS heeft een transparant en volledig overzicht van de vastgestelde knelpunten. Er zijn geen nieuwe majeure investeringen opgenomen in het investeringsplan 2026 die getoetst moeten worden. GTS beschouwt alleen investeringen boven € 5 miljoen als majeure investeringen. De ACM merkt op dat het jaar van optreden van knelpunten niet afzonderlijk is vermeld. Er is geen tabel opgenomen waarin per knelpunt inzichtelijk wordt gemaakt in welk scenariojaar (2030, 2035, 2040) het knelpunt zich voordoet. Dit volgt uit de wijze waarop GTS knelpunten definieert: er is volgens GTS sprake van een knelpunt op het moment dat een investering noodzakelijk wordt geacht. Het jaar van optreden valt daarmee samen met het jaar van investeren. Hiermee worden echter de toekomstig noodzakelijk geachte investeringen op basis van verwachte scenario's van vraagontwikkeling van gas (waaronder groen gas) niet duidelijk. De ACM wijst er op dat de scenario-analyse juist bedoeld is om langere tijd vooruit te kijken naar mogelijke nieuwe knelpunten ontstaan, of in het geval van GTS, waar een uitfaseringsplan relevant wordt.

Daarnaast merkt de ACM op dat GTS haar investeringen in gelijksoortige productgroepen (bijvoorbeeld afsluiters) niet geaggregeerd weergeeft zodat dit ook een veelvoud van reguliere investeringen blijft.

Bij de controle tussen de in het investeringsplan genoemde uitgaven en de aan de ACM aangeleverde onderliggende data heeft de ACM geconstateerd dat GTS de voortgang van investeringen over de jaren niet inzichtelijk maakt voor knelpunten waarvoor eerder goedkeuring is verleend. Daarentegen wordt in het investeringsplan wel het totaal aan investeringskosten per jaar gepresenteerd. Hierdoor is de omvang van de jaarlijkse investeringen beperkt toetsbaar gebleken. Na overleg tussen de ACM en GTS zijn deze uitgaven alsnog inzichtelijk gemaakt.

2 Investerings

2.1 Investeringsprincipes

GTS geeft een duidelijke beschrijving van de wijze waarop investeringen worden geïnitieerd, gevalideerd en geautoriseerd. De scenario's in het investeringsplan laten een sterk dalende gasvraag zien, evenals een beperkte toename van de vraag naar waterstof en groen gas. Naast de inherente onzekerheid over deze volumes bestaat ook onzekerheid over de locaties waar deze volumes zullen worden afgenomen. Desondanks geeft GTS aan geen aangepast risicoprofiel te hanteren bij een dalend gasvolume en daarnaast geen noodzaak te zien voor een uitfaseringsplan. De ACM wijst erop dat bij een lagere afname per eindgebruiker en hogere kosten per eindgebruiker het gebruikelijk is om een ander risicoprofiel te kiezen. De ACM verwacht dat GTS een helder plan schetst voor het overbruggen van de periode totdat het toekomstig gebruik van het GTS-netwerk minder onzeker is of dat GTS beter onderbouwt waarom een uitfaseringsplan niet noodzakelijk is..

Daarnaast geeft GTS in haar investeringsplan aan strategisch in te zetten op de ontwikkeling van groen gas en waterstof ter vervanging van fossiel gas. De ACM constateert dat GTS beperkt inzicht geeft in het investeringsbeleid ten aanzien van de locatiegebonden vraag naar groen gas en het waterstofnetwerk. Uit de verwachte groen gas-volumes blijkt dat groen gas in de toekomst slechts een beperkt aandeel zal hebben in de totale energiemix. Het in stand houden van het huidige systeem voor een aanzienlijk kleiner volume op de lange termijn lijkt daarmee niet doelmatig. Tevens geeft GTS in haar investeringsplan aan dat zij beoogt verder te investeren in het bestaande gastransmissiesysteem en deze investeringen op termijn, indien het systeem voor waterstof wordt gebruikt, te desinvesteren en over te dragen aan het

waterstofregime. De ACM constateert echter dat niet alleen onduidelijk en onzeker is of de huidige gasleidingen geschikt zijn voor het beoogde toekomstige waterstofsysteem, maar ook dat voor de huidige investeringen in het gastransmissiesysteem niet duidelijk is welk aandeel en op welk moment via desinvesteringen zal worden overgedragen naar waterstofregulering. De ACM verwacht dat GTS een duidelijk beeld schetst van de wijze waarop de uitfasering van het gassysteem of de ombouw naar groen gas en waterstof met zo laag mogelijke kosten en investeringen kan worden gerealiseerd.

GTS geeft in het investeringsplan aan in de periode 2026–2030 in totaal € 156,3 miljoen te investeren ten behoeve van de wettelijke methaanemissiereductie. In de daaropvolgende periode 2031–2035 bedraagt dit € 31,6 miljoen. De ACM constateert dat het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) haar toezichtstaak op dit onderwerp nog aan het voorbereiden is en dat er aanzienlijke onzekerheid bestaat over de proportionaliteit en efficiëntie van deze investeringen. Dit voornamelijk door het nog ontbreken van standaarden en normen waaraan investeringen moeten voldoen. Ook is niet concreet duidelijk welke knelpunten met deze beoogde investeringen worden opgelost. De ACM ziet de beoogde investeringen op de taken van GTS onder de Methaanemissieverordening daarom als een stelpost. De ACM verwacht in de toekomst een redelijke en transparante onderbouwing van de investeringen van GTS op deze knelpunten.

2.2 Investeringsplan

GTS maakt onderscheid tussen reguliere en majeure investeringen en is ook ten aanzien van de reguliere investeringen voldoende transparant. Daarnaast beschouwt GTS een risico pas als een knelpunt wanneer hier een investering tegenover staat; er is dus altijd een directe relatie tussen een knelpunt en een investering. De ACM wijst er op dat knelpunten in de methodiek die GTS gebruikt voortvloeien uit een risico-inventarisatie en zowel door een investering als door alternatieve maatregelen kunnen worden gemitigeerd. De ACM verwacht dat GTS in haar volgende investeringsplan alle knelpunten in haar investeringsplan inzichtelijk maakt en zich niet uitsluitend beperkt tot de knelpunten die tot een investering leiden. Volgens de ACM voldoet het investeringsplan van GTS dit punt niet aan de eisen die ACM hieraan gesteld heeft in het kader informatiebehoefte.

De ACM constateert dat er slechts één nieuwe majeure investering is opgenomen, namelijk het vervangen van afsluiterschema's. De ACM is van mening dat de toelichting op de kosten-batenanalyse en de wijze waarop GTS bepaalt wanneer een investering bij dalend gasverbruik niet langer noodzakelijk is, summier en ontoereikend is. Daarnaast vermeldt GTS in het investeringsplan dat mogelijk extra investeringen nodig zijn ten behoeve van een LNG-terminal in Zeeland. De partij die deze LNG-terminal ontwikkelt, onderzoekt momenteel een definitieve locatie (Vlissingen of Terneuzen). De locatiekeuze is daarbij sterk bepalend voor de benodigde maatregelen. Op basis van een globale inschatting van GTS, die nog met aanzienlijke onzekerheden is omgeven, kunnen deze investeringen aanzienlijk hoger uitvallen dan aanvankelijk verwacht en oplopen tot honderden miljoenen euro's. De ACM verwacht dat deze uitgangspunten, gelet op de omvang van de mogelijke extra investeringen, worden toegelicht in het investeringsplan 2028 om de transparantie te verbeteren.

De ACM merkt tevens op dat de toelichting van GTS op desinvesteringen zeer beknopt is. De ACM mist inzicht in de omvang van de desinvesteringen en in de relatie met de huidige investeringen, met name ten aanzien van de mogelijkheid dat nieuwe investeringen in de toekomst eveneens desinvesteringen worden. Dit is van belang om te kunnen bepalen wat de potentiële kosten zijn voor een toekomstig waterstof- of groen gas-netwerk.

Daarnaast heeft GTS in de onderliggende data een overzicht aangeleverd van de gerealiseerde investeringen, waarin het verschil tussen de initiële raming en de gerealiseerde kosten per investering is opgenomen. De ACM constateert dat dit verschil bij de meeste investeringen ruim boven de 20% ligt en in sommige gevallen aanzienlijk hoger is. De ACM constateert dat de onderbouwing van deze verschillen summier is en de betrouwbaarheid van de verwachte investeringsomvang daarmee beperkt is. De ACM verwacht dat deze afwijkingen in het volgende investeringsplan van GTS beter en gedetailleerder worden toegelicht en dat GTS inzicht geeft in de stappen die zij voornemens is te zetten om het proces van budgettering te verbeteren en nauwkeuriger te kunnen begroten.

Tot slot constateert de ACM dat vijf reguliere investeringen met totale gerealiseerde kosten van € 2,2 miljoen en één majeure investering met totale gerealiseerde kosten van € 5,8 miljoen niet zijn opgenomen in de eerdere investeringsplannen en derhalve niet door de ACM zijn getoetst. GTS geeft aan dat deze investeringen uitsluitend betrekking hebben op onvoorzienbare knelpunten; een nadere, inhoudelijke toelichting ontbreekt. De ACM verwacht dat GTS deze onvoorzienbare investeringen beter onderbouwt.