



# ADVIES OVER ONTWERPBESLUIT ONTHEFFING EX ARTIKEL 18H GASWET VOOR LNG TERMINAL EEMSHAVEN

Autoriteit Consument en Markt (ACM)

Openbare versie

Juni 2022



## Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1 Achtergrond	2
1.2 Juridisch kader	3
1.3 Gevolgde procedure	3
1.4 Advies ACM	4
<b>2. Voldoet de ontheffingsaanvraag van EET aan de criteria van artikel 18h van de Gaswet?</b>	<b>5</b>
2.1 De investering versterkt de mededinging bij de levering van gas en de leveringszekerheid	5
2.1.1 Versterking mededinging	5
2.1.2 Versterking leveringszekerheid	8
2.2 Het risico van de investering, nodig voor de aanleg van het net of de installatie, is zo groot dat de aanleg niet zal plaatsvinden als geen ontheffing wordt verleend	9
2.3 De eigendom van de installatie berust bij een ander dan de beheerder van het net of de installatie waarop de nieuwe installatie zal worden aangesloten	11
2.4 De gebruikers van het net of de installatie wordt een tarief in rekening gebracht	12
2.5 De ontheffing gaat niet ten koste van de mededinging of de efficiënte werking van de interne gasmarkt, en is niet nadelig voor de efficiënte werking van het gereguleerde systeem waaraan de infrastructuur is gekoppeld	13
<b>3. Reikwijdte van de ontheffing</b>	<b>15</b>
3.1 Ontheffingshouder	15
3.2 Duur van de ontheffing	15
3.3 Capaciteit	15
3.4 Wetsartikelen	16
<b>4. Advies over en voorschriften bij ontheffing op basis van artikel 18h van de Gaswet</b>	<b>17</b>

## 1. Inleiding

### 1.1 Achtergrond

1. Op 16 mei 2022 heeft EemsEnergy Terminal B.V. (**EET**) de Minister voor Klimaat en Energie (de **Minister**) op basis van artikel 18h van de Gaswet verzocht ontheffing te verlenen van de bepalingen inzake gereguleerde derdentoegang<sup>1</sup>. EET vraagt ontheffing aan voor twee drijvende LNG-hervergassings- en opslagschepen (*Floating Storage and Regassification Units*, **FSRU's**), die gezamenlijk en in combinatie met de benodigde infrastructurele voorzieningen op het land, zullen functioneren als één LNG-installatie<sup>2</sup> (de **LNG-installatie**). De ontheffing wordt voor een periode van zes jaar vanaf de datum van ingebruikname (naar verwachting 15 september 2022) aangevraagd en ziet op de maximale capaciteit van de LNG-installatie (12 bcm per jaar).
2. EET heeft de aanvraag voor de LNG-installatie ingediend in het licht van de huidige bijzondere geopolitieke situatie en schaarste op de markt voor drijvende LNG-terminals. Het Nederlandse kabinet wil in overeenstemming met maatregelen van de Europese Commissie aan het eind van 2022 onafhankelijk zijn van de import van Russisch gas met behoud van leveringszekerheid. Een van de belangrijkste maatregelen om dit doel te bereiken is de diversificatie van bronnen voor de import en levering van aardgas. Om die reden heeft de Minister N.V. Nederlandse Gasunie (**Gasunie**), de moedermaatschappij van EET, verzocht te onderzoeken hoe de importcapaciteit voor LNG in Nederland op korte termijn opgeschaald kon worden. EET heeft hiertoe de FSRU's gecontracteerd.
3. De LNG-installatie bestaat uit twee drijvende vergassings- en opslagschepen. De FSRU'S zijn door EET gecontracteerd voor de duur van vijf jaren en zullen gerealiseerd worden in de Eemshaven, specifiek Wilhelminahaven, in de provincie Groningen. Daar worden de FSRU's aangemeerd om LNG te hervergassen en vervolgens als gasvormig aardgas in te voeden op het landelijk gastransportnetwerk. Om het invoeden mogelijk te maken wordt ook op land de benodigde infrastructuur aangelegd. Het gaat om een warmteleiding, elektriciteitsaansluiting en een 2 km lange pijpleiding om de LNG-installatie te verbinden met het landelijk gastransportnetwerk. De verwachting is dat de LNG-installatie op 15 september 2022 operationeel is.
4. EET is van plan om de volgende dienst, die uit drie geïntegreerde onderdelen bestaat, aan te bieden aan beoogde klanten: het lossen van schepen met LNG, de tijdelijke opslag van LNG om een gelijkmatige uitzending van aardgas mogelijk te maken en het op druk brengen en verdampen ('regassificatie') van LNG om het als aardgas aan het Nederlandse (hoogcalorische) gastransportnet af te leveren ('send out'). Zekerheid over het aanbieden van mogelijke andere diensten door EET bestaat ten tijde van de aanvraag tot ontheffing nog niet. Hetzelfde geldt voor de uiteindelijke afnemers van de diensten van EET. Partijen hebben tot 10 juni 2022 om een bindend bod in te dienen. Wel is in de niet-bindende fase door negentien partijen interesse getoond in het gebruik van de LNG-installatie, met een gezamenlijke vraag die vier keer zo groot is als het aanbod.
5. De totale investering is ongeveer 600 miljoen euro. Op het moment van de aanvraag tot ontheffing ontbreekt een finale investeringsbeslissing voor deze investering. Deze zal in juni 2022 moeten worden genomen om de LNG-installatie in september 2022 operationeel te hebben. Ter overbrugging van een deel van de risico's in het kader van het contracteren van de FSRU's heeft de minister van Financiën garanties aan Gasunie afgegeven. In april 2022 is een garantie afgegeven voor een bedrag van 160 miljoen euro voor de eerste FSRU voor de duur van vijf jaar. Dit is 80% van het totaal begrote investeringsbedrag van 200 miljoen euro. In mei 2022 heeft de minister van Financiën een garantie afgegeven voor de tweede FSRU. Deze garantie van 40 miljoen euro ziet op 80% van de annuleringskosten van 50 miljoen euro van de huur van de tweede FSRU en heeft een looptijd tot 1 juli 2022. Beide garanties zijn onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring afgegeven. In de aanvraag geeft EET aan dat zij niet bereid is tot investering over te gaan als er geen ontheffing wordt

<sup>1</sup> Paragrafen 2.2, 2.3, 2.4 en 2.5 en de artikelen 80 en 82 van de Gaswet.

<sup>2</sup> In de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel h, van de Gaswet.

verleend. De risico's die samenhangen met regulering zouden namelijk alleen maar weggenomen kunnen worden door een ontheffing.

## 1.2 Juridisch kader

6. Artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet bepaalt dat de Minister voor grote, nieuwe interconnectoren, LNG-installaties en opslaginstallaties op verzoek voor een in de ontheffing bepaalde periode ontheffing kan verlenen van de artikelen 2c, 3b, vierde lid, de paragrafen 2.2, 2.3, 2.4 en 2.5 en de artikelen 80 en 82 van de Gaswet.
  7. Dit artikel regelt kortgezegd ontheffing van het systeem van gereguleerde derdentoegang voor LNG-installaties, waaronder van de tarieven en voorwaarden voor toegang tot de LNG-installatie (artikelen 13, 14a en 15 van de Gaswet). Artikel 18h van de Gaswet vormt een implementatie van artikel 36 van de Gasrichtlijn.<sup>3</sup>
  8. De Minister kan de ontheffing alleen verlenen als wordt voldaan aan de in artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet genoemde vijf voorwaarden:
    - a) de aanleg van het net of de installatie versterkt de mededinging bij de levering van gas en de leveringszekerheid,
    - b) het risico van de investering nodig voor de aanleg van het net of de installatie is zo groot dat de aanleg niet zal plaatsvinden als geen ontheffing wordt verleend,
    - c) de eigendom van het net of de installatie berust bij een ander dan de beheerder van het net of de installatie waarop het nieuwe net of de nieuwe installatie zal worden aangesloten,
    - d) de gebruikers van het net of de installatie wordt een tarief in rekening gebracht, en
    - e) de ontheffing belemmert niet de mededinging op de relevante markten waarop de investering waarschijnlijk effect zal hebben, de doelmatige werking van de interne gasmarkt of van het gastransportnet of de installatie waarop de nieuwe interconnector of de nieuwe installatie wordt aangesloten dan wel de leveringszekerheid.
  9. De Autoriteit Consument en Markt (de **ACM**) heeft op basis van het vijfde lid van artikel 18h van de Gaswet een adviesplicht aan de Minister. Voordat de Minister beslist op een verzoek om ontheffing brengt de ACM advies uit waarvan uiterlijk tegelijk met de bekendmaking van het besluit op de aanvraag kennis wordt gegeven.
  10. De Minister verbindt voorschriften aan de ontheffing met betrekking tot de niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur, onder andere over de mechanismen voor het beheer of de toewijzing van capaciteit. Dit staat in het zevende lid van artikel 18h van de Gaswet.
  11. Verder kan de Minister op basis van het achtste lid van artikel 18h van de Gaswet voorschriften aan de ontheffing verbinden die betrekking hebben op het beheer en de toewijzing van capaciteit.
  12. De ACM houdt toezicht op de naleving van de Gaswet.<sup>4</sup> Om die reden houdt de ACM ook toezicht op de hierboven genoemde bepalingen en de naleving van de ontheffing en aan de ontheffing verboden voorschriften en voorwaarden.
- ## 1.3 Gevolgde procedure
13. Op 17 mei 2022 heeft de ACM een kopie van de ontheffingsaanvraag van EET en bijbehorende stukken van de Minister ontvangen.
  14. De ACM heeft in reactie hierop op 25 mei 2022 aanvullende informatie bij de Minister opgevraagd. Een deel van de verzochte informatie heeft de ACM op 25 en 27 mei 2022 van de Minister ontvangen.

<sup>3</sup> Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas.

<sup>4</sup> Artikel 1a, eerste lid, van de Gaswet.

15. Op 1 juni 2022 heeft de Minister de ACM verzocht advies uit te brengen over de door EET aangevraagde ontheffing. De Minister heeft daarbij nogmaals de aanvraag om ontheffing en onderliggende stukken overgelegd aan de ACM. Ook heeft de Minister zijn conceptbesluit op de aanvraag tot ontheffing met de ACM gedeeld.
16. In het kader van haar adviesplicht heeft de ACM op 2, 3 en 9 juni 2022 aanvullende informatie bij EET opgevraagd waarvan zij een deel op 2 juni 2022 ontvangen heeft. De overige informatie heeft de ACM op 3 en 9 juni 2022 ontvangen. Ook heeft de ACM op 3 juni 2022 Gasunie Transport Services B.V. (GTS) verzocht informatie over te leggen. Deze informatie heeft de ACM op 9 juni 2022 ontvangen.

#### 1.4 Advies ACM

17. Zoals in randnummer 2 omschreven, is de aanvraag in het licht van de huidige bijzondere geopolitieke situatie ingediend. Om de LNG-installatie op 15 september 2022 operationeel te hebben om de leveringszekerheid in de winter van 2022-2023 te borgen is een spoedprocedure tot ontheffing gestart. De ACM is door de Minister verzocht binnen een korte termijn te adviseren over de ontheffing. Vanwege deze bijzondere omstandigheden baseert de ACM haar advies enkel op de voor haar beschikbare informatie, namelijk de aanvraag tot ontheffing, onderliggende stukken daarbij en de op verzoek ontvangen informatie van EET en GTS. In tegenstelling tot haar eerdere adviezen in het kader van artikel 18h van de Gaswet, heeft de ACM in dit geval geen zelfstandig onderzoek verricht.
18. Dit advies is als volgt opgebouwd. De ACM toetst eerst of de ontheffingsaanvraag van EET voldoet aan de voorwaarden uit artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet, zoals genoemd in randnummer 8 onder juridisch kader. Vervolgens gaat de ACM in op de reikwijdte van de ontheffing. Tot slot volgt het advies van de ACM.

## 2. Voldoet de ontheffingsaanvraag van EET aan de criteria van artikel 18h van de Gaswet?

19. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vijf ontheffingsvoorwaarden uit artikel 18h, eerste lid, van de Gaswet.

### 2.1 De investering versterkt de mededinging bij de levering van gas en de leveringszekerheid

20. De ACM toetst in het kader van de eerste voorwaarde of de aanleg van de LNG-installatie de mededinging bij de levering van gas versterkt en of deze aanleg de leveringszekerheid versterkt.

#### 2.1.1 Versterking mededinging

##### *Toetsingskader*

21. De ACM beoordeelt het effect van de LNG-installatie op de mededinging, door te kijken naar het ontstaan of bevorderen van mogelijke marktmacht bij partijen die toegang krijgen tot de LNG-installatie. Daarnaast kijkt de ACM naar de manier waarop de diensten van de LNG-installatie aan marktpartijen worden aangeboden, omdat dit kan bijdragen aan het ontstaan of bevorderen van de genoemde marktmacht. Naast de manier waarop de (primaire en secundaire) capaciteit van de LNG-installatie wordt gealloceerd, kijkt de ACM ook naar de transparantie van de informatievoorziening over de te hanteren allocatiemethoden en over de dienstverlening.

##### *Relevante informatie*

22. EET stelt in haar aanvraag dat de aanleg van de LNG-installatie de mededinging bij de levering van gas versterkt doordat zij de importcapaciteit van LNG vergroot en nieuwe aanvoerroutes van gas faciliteert.
23. EET heeft een studie van *Frontier Economics*<sup>5</sup> overgelegd, waarin onder meer een mededingingsanalyse is opgenomen ten behoeve van toetsing aan deze voorwaarde en aan de vijfde voorwaarde dat de ontheffing de mededinging op de relevantie markten niet belemmert. *Frontier Economics* concludeert dat de investering in de LNG-installatie de mededinging in gaslevering fundamenteel verbetert. De aanleg van fysieke LNG-importinfrastructuur biedt namelijk meer toegang tot additionele gasbronnen of gasvolumes die er anders niet zou zijn. Zelfs als deze capaciteit niet wordt benut, neemt de concurrentie volgens *Frontier Economics* toe door het potentieel van deze additionele capaciteit (potentiële concurrentie).
24. De mededingingsanalyse in het *Frontier Economics*-rapport verschaft op basis van de *Hirschmann-Herfindahl Index* (HHI) ook inzicht in de bijdrage van de LNG-installatie<sup>6</sup> aan de mededinging waarbij is uitgegaan van een Noordwest-Europese groothandelsmarkt voor gas, bestaande uit Nederland, België, Luxemburg, Duitsland Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Uit het *Frontier Economics*-rapport volgt dat indien alle via de LNG-installatie te importeren volumes (12 bcm) zouden worden geleverd door de grootste LNG-importeur naar Europa (Qatar Energy) er geen effect is op de mededinging. Enkel in een uiterst scenario waarbij Equinor/Petoro verantwoordelijk zouden zijn voor aanvoer van LNG via benutting van de volledige capaciteit van de LNG-installatie (12 bcm) zijn er negatieve effecten op de mededinging te verwachten. *Frontier Economics* acht deze situatie onaannemelijk vanwege de beoogde capaciteitsallocatiemechanismen en omdat *Equinor/Petoro* niet in staat zal zijn 12 bcm LNG per jaar te produceren en exporteren.
25. Het *business model* van EET heeft een *open access*-karakter. Vanaf 25 april 2022 konden geïnteresseerde partijen, zonder verdere verplichtingen, hun interesse kenbaar maken door het

<sup>5</sup> *Frontier Economics*, 'Impact of an LNG-facility in Eemshaven on security of supply and competition in the gas market', 16 May 2022.

<sup>6</sup> In de studie wordt in dit deel van de analyse gesproken over 'de ontheffing', omdat voor toetsing aan de vijfde voorwaarde een vergelijking is gemaakt tussen een situatie met een LNG-installatie met ontheffing en een situatie zonder de LNG-installatie (omdat een situatie met een LNG-installatie zonder ontheffing gezien de tweede voorwaarde niet realistisch wordt geacht).

tekenen van een *Expression of Interest* (Eoi)-formulier en het tekenen van een geheimhoudingsverklaring. Deze fase is afgerond. Tot 10 juni 2022 kunnen alle geïnteresseerde marktpartijen, ook die geen Eoi-formulier hebben getekend, een bindend bod indienen en de *Terminal Use Agreement* (TUA) op hoofdlijnen accepteren.

26. De primaire allocatie van de capaciteit van de LNG-installatie moet nog plaatsvinden. EET heeft toegelicht dat in het geval dat vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming zijn, elkaar overtreffen ofwel de vraag ontoereikend blijkt, de beschikbare capaciteit wordt verdeeld aan de hand van door EET vastgestelde allocatieregels. Deze regels zijn vooraf kenbaar gemaakt aan geïnteresseerde partijen via het *Form of Binding Bid Term Sheet*. Gelet op de achtergrond, aard en doelstelling van de LNG-installatie voorzien de allocatieregels in een voorrang aan partijen die aangeven dat hun LNG van niet-Russische origine is. Vervolgens is de wens om meerdere partijen toegang te bieden tot de LNG-installatie en tegelijkertijd een operationeel hanteerbare klantengroep te houden. Eerst zal capaciteit worden toegewezen aan geïnteresseerde partijen die 1,5 – 2,0 bcm/a kunnen contracteren. Indien de totale vraag van deze geïnteresseerde partijen hoger is dan de beschikbare capaciteit wordt capaciteit toegewezen aan partijen die het hoogst scoren in een ranking die is gebaseerd op een door de klant aangegeven verwachte benuttingsgraad (*Minimum Utilization rate*)<sup>7</sup>, om het daadwerkelijk gebruik van de LNG-installatie te belonen, en een door de klant aangegeven bereidheid om een *mark-up* boven op het minimumtarief te betalen (*Mark-up Price*). Vervolgens, alleen indien met deze vraag de totale beschikbare capaciteit niet wordt bereikt, wordt de resterende capaciteit toegewezen aan geïnteresseerde partijen die meer dan 2,0 bcm/a willen contracteren en daarna aan geïnteresseerde partijen die minder dan 2,0 bcm/a<sup>8</sup> willen contracteren (met prioriteit voor partijen met de hoogste capaciteit). Indien deze toewijzingscriteria niet voldoende zijn om alle capaciteit toe te wijzen of om de totale beschikbare capaciteit te verkopen, zal EET naar eigen goeddunken (*sole discretion*) bepalen hoe de capaciteit wordt toegewezen.
27. In de ontheffingsaanvraag geeft EET aan dat zij ervoor zal zorgen dat de gecontracteerde capaciteit die niet wordt gebruikt, beschikbaar zal worden gesteld (door EET of de klant) aan andere marktpartijen via een secundaire markt. De manier waarop dit zal gebeuren is nog in ontwikkeling. Ook zal EET een *use-it-or-lose-it* (UIOLI)-regeling ontwikkelen en toepassen voor het geval niet gebruikte capaciteit niet beschikbaar wordt gesteld aan anderen of niet wordt aangeboden op de secundaire markt. EET stelt dat het in detail uitwerken van deze systemen en regeling deel is van de commerciële vrijheid van EET en dat dit voorafgaand aan ingebruikname van de LNG-installatie zal zijn opgezet.

#### Conclusies

28. De ACM heeft de onderbouwde aannames voor de mededingingsanalyse uitgevoerd door *Frontier Economics* ten behoeve van deze specifieke aanvraag getoetst op aannemelijkheid en heeft geen reden te twifelen aan de uitgevoerde analyses. Evenals *Frontier Economics* acht de ACM het aannemelijk dat de aanleg van de LNG-installatie de mededinging in ieder geval niet zal verslechteren. Mede op basis van de analyses uit het *Frontier Economics*-rapport concludeert de ACM dat de investering in de LNG-installatie de concurrentie in gaslevering kan verbeteren; de aanleg van een LNG-installatie in de Eemshaven biedt toegang tot additionele gasbronnen en vergroot daarmee de mogelijkheid om meer (of andere) gasvolumes op de markt te brengen. Of de concurrentie voor de levering van gas daadwerkelijk zal verbeteren zal met name afhangen van het daadwerkelijk gebruik van de LNG-installatie in de Eemshaven. De *Minimum Utilization Rate* die EET hanteert bij de allocatieregels kan aan dit daadwerkelijke gebruik van de LNG-installatie bijdragen. De ACM sluit niet uit dat, zoals *Frontier Economics* betoogt, alleen al de aanwezigheid van de LNG-installatie kan leiden tot meer concurrentie voor levering van gas omdat hier potentiële concurrentiedruk van uit kan gaan. Echter, ook hiervoor geldt dat potentieel LNG (wereldwijd) wel beschikbaar moet zijn. Dit flexibele aanbod lijkt op dit moment beperkt omdat op korte termijn nog geen nieuwe LNG (op de wereldmarkt) beschikbaar is. Naar verwachting zal dit in de komende jaren wel toenemen. De ACM beschikt op dit

<sup>7</sup> Marktpartijen geven aan hoeveel procent van de toegewezen capaciteit zij tenminste zullen benutten. Partijen accepteren daarmee een eenmalige *one-off* betaling aan EET in April 2024 indien zij dit minimum niet realiseren.

<sup>8</sup> Dit lijkt een verschrijving en moet naar verwachting 1,5 bcm/a zijn.

moment over onvoldoende informatie om hier een uitspraak over te kunnen doen. Wel ziet de ACM dat de aanvoer van LNG naar Europa in de afgelopen maanden sterk is toegenomen.

29. Op het moment van opstellen van dit advies zijn de definitieve overeenkomsten met klanten nog niet gesloten. Er bestaat dus nog onzekerheid over welke marktpartijen de LNG-installatie gaan gebruiken en hoe de werkelijke capaciteitsverdeling over marktpartijen er in de praktijk uiteindelijk uit zal zien. Op basis van de te hanteren allocatieregels acht de ACM het niet aannemelijk dat één marktpartij dermate veel LNG-importcapaciteit kan verwerven dat deze speler hierdoor een marktpositie zou kunnen verkrijgen die de mededinging voor de levering van gas kan beperken. Ondanks dat de ACM de kans hierop zeer klein acht, adviseert de ACM de Minister een voorschrift te verbinden aan de ontheffing om te voorkomen, ook in de toekomst bij mogelijke uitbreiding van de capaciteit, dat een partij met een dominantie positie op de gasmarkt zijn marktpositie kan versterken via het boeken van primaire LNG-importcapaciteit.
30. De manier waarop EET de capaciteit van de LNG-installatie aanbiedt heeft invloed op het effect dat de LNG-installatie op de concurrentie zal hebben. Op basis van de overgelegde informatie is de ACM van oordeel dat de primaire allocatie naar verwachting transparant en niet-discriminatoir zal worden uitgevoerd. Dat bij het verdelen van capaciteit prioriteit wordt gegeven aan partijen die in hun bieding opnemen dat de door hen gecontracteerde LNG-volumes van niet-Russische origine is, doet hier naar het oordeel van de ACM niet aan af. De verplichting van niet-discriminatoire allocatie heeft namelijk betrekking op de toegang tot de infrastructuur en daarmee op de gebruikers. In de allocatieregels van EET wordt hierbij geen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt. Wel vraagt de ACM aandacht voor de laatste twee allocatieregels waarbij het uitgangspunt is dat, indien voorgaande toewijzingscriteria niet voldoende zijn, EET naar eigen goeddunken kan bepalen hoe de capaciteit wordt toegewezen. Door de invulling van deze regels open en aan EET te laten, is deze (eind)fase van het allocatieproces niet transparant en is op voorhand ook niet te beoordelen of de capaciteitstoedeling volledig niet-discriminatoir geschiedt. Wat betreft de secundaire allocatie van capaciteit en de toepassing van een *UIOLI*-methode maakt de ACM uit de overgelegde stukken op dat EET de intentie heeft om voor beiden te zorgen voor een transparant en non-discriminatoir proces. De nadere uitwerking ontbreekt evenwel nog en dus kan hiervoor ook niet beoordeeld worden of dit proces straks transparant en niet-discriminatoir zal zijn.
31. De afronding van de primaire allocatie van capaciteit, de facilitering van een secundaire markt en de toepassing van een *UIOLI*-methode zijn van invloed op de bijdrage van de LNG-installatie aan de mededinging. Gelet op het belang hiervan en gegeven de situatie dat de primaire allocatie van capaciteit nog niet is afgerond en de regels voor de secundaire allocatie van capaciteit en de toepassing van een *UIOLI*-methode nog nader moeten worden uitgewerkt, adviseert de ACM de Minister om hiervoor aan de ontheffing voorschriften te verbinden.
32. Concluderend, de ACM acht het aannemelijk dat de aanleg van de LNG-installatie de concurrentie kan verbeteren en in ieder geval niet zal verslechteren. De ACM adviseert de Minister dit deelaspect van de eerste voorwaarde positief te beoordelen en bij het ontheffingsbesluit, aanvullend op de wettelijk voorgeschreven voorschriften, de volgende voorschriften op te nemen:
  - a. De ontheffinghouder deelt maximaal 50% primaire capaciteit toe aan een partij met een marktaandeel van 50% of meer op de Nederlandse gasmarkt.
  - b. De ontheffinghouder past zo spoedig mogelijk de laatste twee regels van de capaciteitsallocatieregels (*capacity allocation rules*) aan zodat vooraf vast staat dat alle capaciteit transparant en non-discriminatoir wordt toegewezen of verkocht. De ontheffinghouder overlegt een afschrift van de aangepaste capaciteitsallocatieregels aan de Minister en de ACM.
  - c. De ontheffinghouder stelt zo spoedig mogelijk een procedure op voor het aanbieden van ongebruikte capaciteit op de markt (*use-it-or-lose-it* systeem) inclusief een procedure voor het minimaal één maal per maand voor de geplande start van de hervergassing vrijgeven van niet-gebruikte capaciteit voor verkoop op de secundaire markt.



- d. De ontheffinghouder neemt de procedures voor het use-it-or-lose-it systeem inclusief de secundaire markt, die transparant en non-discriminatoire zijn, op in de TUA en overlegt een afschrift van de procedure aan de Minister en de aan de ACM.
- e. De ontheffinghouder zet voor toekomstige uitbreidingscapaciteit, een procedure op die aan alle marktpartijen de mogelijkheid biedt in een open, transparant en non-discriminatoire proces interesse te tonen in het contracteren van capaciteit. Met toekomstige uitbreidingscapaciteit wordt bedoeld capaciteit die wordt ontwikkeld als voorbereiding op de initieel beschikbare capaciteit (8 bcm) tot het maximum van de ontheven capaciteit (12 bcm).

## 2.1.2 Versterking leveringszekerheid

### Toetsingskader

33. De ACM beoordeelt het effect van de LNG-installatie op de leveringszekerheid door te kijken naar de bijdrage van de LNG-installatie aan de diversificatie en vergroting van het gasaanbod. Gezien de recente ontwikkelingen betreft de ACM hierbij ook de bijdrage van de LNG-installatie aan het verminderen van de afhankelijkheid van Russisch gas (waarvan levering naast politiek ongewenst ook onbetrouwbaar is gebleken).

### Relevante informatie

34. Achtergrond van de aanleg van de LNG-installatie is onder meer de wens om onafhankelijk te zijn van de import van Russisch gas met behoud van leveringszekerheid. EET stelt in haar aanvraag dat de aanleg van de LNG-installatie de leveringszekerheid versterkt doordat de LNG-installatie de importcapaciteit van LNG vergroot, nieuwe aanvoerroutes van gas faciliteert en hierdoor vervangende (niet-Russische) gasstromen naar Nederland kunnen komen, aanvullend op pijpleidinggas.
35. EET verwijst hiervoor naar het al aangehaalde rapport van *Frontier Economics* waarin ook een leveringszekerheidsanalyse is opgenomen. *Frontier Economics* concludeert dat de LNG-installatie een positieve en essentiële bijdrage zal leveren aan de leveringszekerheid in het kader van de doelstelling van de Nederlandse regering en de Europese Commissie om onafhankelijk te worden van Russische gasimport. De LNG-installatie helpt de komende jaren te voldoen aan de vraag naar import van gas in Nederland en Europa, die het gevolg is van de teruglopende Europese aardgasproductie. Verder concludeert *Frontier Economics* dat de LNG-installatie de gasinfrastructuur weerbaarder (*resilient*) maakt tegen storingen (gemeten door de grootste infrastructuur (N-1) of de grootste leverancier) en de LNG-installatie leidt tot grotere "reserves" voor piekbelasting (in termen van beschikbare capaciteit). *Frontier Economics* heeft deze analyse onderbouwd met kwantitatieve analyse gebruikmakend van de *Import route Diversification index* ('IRD'), de N-1 standaard, de *Residual Supply Index* (RSI), en de *System Adequacy Index*.

### Conclusies

36. De leveringszekerheid van gas in Nederland is mede door de afbouw van de gasproductie in Groningen en de intentie om afhankelijk te worden van de import van Russisch gas in een ander licht komen te staan. Ondanks een afnemende vraag naar gas zal het wegvallen van deze (potentiële) bronnen van gas opgevuld moeten worden door andere gasbronnen. Het kabinet en de Europese Commissie (in het 'RePowerEU'-plan)<sup>9</sup> noemen meer LNG-import als een van de manieren om de onafhankelijkheid van Russisch gas zo snel mogelijk af te bouwen.
37. De ACM heeft ook hier de aannames van de verschillende kwantitatieve analyses uitgevoerd door *Frontier Economics* getoetst op aannemelijkheid en heeft geen reden te twijfelen aan deze analyses. Deze analyses maken onder meer inzichtelijk dat de LNG-installatie de importcapaciteit voor internationaal beschikbaar, niet-Russisch gas groter maakt en ruimte biedt om een divers LNG-aanbod

<sup>9</sup> Kamerbrief 'Brief over gasleveringszekerheid komende winter en verder' d.d. 14 maart 2022 en Kamerbrief 'Onafhankelijkheid van Russische olie, kolen en gas met behoud leveringszekerheid', van 22 april 2022. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* en Europese Commissie 'REPowerEU Plan', van 18 mei 2022.

te importeren. De ACM merkt op dat, evenals voor het versterken van de mededinging, de daadwerkelijke versterking van de leveringszekerheid zich pas materialiseert wanneer de LNG-installatie ook daadwerkelijk wordt benut vooral voor de import van niet-Russisch gas. Het prioriteit geven aan marktpartijen met LNG-volumes van niet-Russische origine in het allocatieproces, draagt bij aan het verminderen van de afhankelijkheid van Russisch gas. Het opnemen van een *Minimum Utilization Rate* vergroot de kans op daadwerkelijke benutting van de LNG-installatie.

38. De ACM acht het aannemelijk dat de aanleg van de LNG-installatie de diversificatie van het gasaanbod in ieder geval niet verslechtert en ook kan bevorderen in geval de capaciteit van de LNG-installatie wordt benut voor import van LNG van diverse origine in ieder geval niet-Russisch. De ACM adviseert de Minister deze voorwaarde positief te beoordelen.

## 2.2 Het risico van de investering, nodig voor de aanleg van het net of de installatie, is zo groot dat de aanleg niet zal plaatsvinden als geen ontheffing wordt verleend

### Toetsingskader

39. Voor het toetsen van de noodzaak van de ontheffing voor het doen van de investering kijkt de ACM naar de beweegredenen voor het aanvragen van de ontheffing en naar het effect van de ontheffing op de haalbaarheid van de investering.<sup>10</sup>
40. Voor het nemen van een positief investeringsbesluit is het noodzakelijk dat de investeerder voldoende zicht heeft op het kunnen terugverdienen van de investering inclusief een redelijk rendement dat past bij het risicoprofiel. In het kader van eerdere adviezen over een ontheffingsaanvraag heeft de ACM hiervoor ook gekeken naar de onderliggende financiële analyse van het project. De overgelegde informatie en de beschikbare tijd voor het opstellen van dit advies biedt de ACM echter onvoldoende inzicht en ruimte om de haalbaarheid van dit LNG-project te toetsen door bijvoorbeeld te kijken naar de terugverdienperiode, de kritische *internal rate of return* of de netto contante waarde van het project. Voor de haalbaarheid van de investering heeft de ACM in dit geval vooral gekeken naar de risico's die verbonden zijn aan de investering en wat een ontheffing betekent voor het kunnen beperken van deze risico's.
41. Een ontheffing betekent dat de LNG-installatie wordt vrijgesteld van gereguleerde derdentoegang waaronder regels over de derdentoegang en de tariefstelling. Op dit moment is niet duidelijk hoe dit regime er voor de LNG-installatie in de Eemshaven exact uit zou zien, omdat onder meer de exacte voorwaarden en berekeningsmethodiek van tarieven nog niet zijn op- en vastgesteld en goedgekeurd door de ACM. Dit compliceert de toets voor deze voorwaarde, omdat hiermee de situatie zonder ontheffing, dus met regulering, niet bekend is.
42. De ACM neemt daarom in ieder geval als uitgangspunt dat het ontbreken van inzicht in het reguleringsregime en de bevoegdheid van de ACM om jaarlijks de tarieven goed te keuren, kan leiden tot onzekerheid bij een investeerder ten aanzien van de inkomsten en tot onzekerheid bij de klanten ten aanzien van de voorwaarden waartegen zij toegang krijgen tot de LNG-installatie. Op basis van de verstrekte informatie maakt de ACM een inschatting of het aannemelijk is dat de investeringsbeslissing negatief zou uitvallen in het geval dat geen ontheffing wordt verleend.

<sup>10</sup> De ACM beoordeelt de tweede voorwaarde conform de toets of het risico van de investering nodig voor de aanleg van de LNG-installatie zo groot is dat de betrokken partij niet overgaat tot de aanleg van de LNG-installatie als geen ontheffing wordt verleend. Hoewel geen onderdeel van deze toets, sluit de ACM niet uit dat de LNG-installatie er hoe dan ook zal komen. Dit in het licht van de uitzonderlijke situatie voor gaslevering in Nederland en Europa op dit moment en de beleidsmatige ambitie om in dat kader op zeer korte termijn extra LNG-importcapaciteit te ontwikkelen, om zo versneld de afhankelijkheid van Russisch gas af te bouwen en de leveringszekerheid te borgen. (Zie Kamerbrief 'Brief over gasleveringszekerheid komende winter en verder' van 14 maart 2022 en Kamerbrief 'Onafhankelijkheid van Russische olie, kolen en gas met behoud leveringszekerheid', van 22 april 2022).

*Relevante informatie*

43. De reden voor EET om een ontheffing aan te vragen is dat zij het risico van de investering voor de aanleg van de LNG-installatie te groot acht zonder ontheffing. EET wijst hierbij op de huidige onzekere periode op de gasmarkt en de relatief korte periode waarvoor de FSRU's zijn gecontracteerd. Alhoewel de FSRU's al zijn gecontracteerd (inclusief annuleringsclausules) en er in een locatie is voorzien, is het definitieve totale investeringsbesluit door Gasunie nog niet genomen. Om op de richtdatum van 15 september 2022 operationeel te kunnen zijn, zal volgens EET dit besluit medio juni 2022 moeten worden genomen. In totaal gaat het om een investering van circa 600 miljoen euro. Zoals omschreven in randnummer 5 heeft het Ministerie van Financiën garanties afgegeven ter overbrugging van een deel van de risico's in het kader van het contracteren van de FSRU's.
44. EET heeft een studie van *Frontier Economics*<sup>11</sup> overgelegd waarin de risico's die gepaard gaan met de investering worden beschreven en geanalyseerd. *Frontier Economics* concludeert dat de LNG-installatie in de Eemshaven een forse investering vereist met deels verzonken investeringskosten. Deze investering brengt meerdere commerciële risico's met zich mee, hoofdzakelijk risico's verbonden aan de inkomstenkant. Naast risico's als gevolg van het zeer strakke tijdschema voor de ontwikkeling van de LNG-installatie betreft het met name risico's als gevolg van onzekerheden over toekomstige capaciteitsboekingen (volumerisico) en toekomstige tarieven en voorwaarden (prijsrisico). *Frontier Economics* stelt dat een ontheffing Gasunie in staat stelt om de belangrijkste risico's te beperken doordat zij dan bindende contracten met klanten kan afsluiten. Zonder ontheffing vormt de onzekerheid over de tarieven en voorwaarden voor klanten van de LNG-installatie – naast een prijsrisico – een volumerisico voor Gasunie, zeker in de huidige marktomgeving. Onzekerheid over de aantrekkelijkheid van het aanbod van de LNG-installatie kan voor potentiële klanten namelijk reden zijn geen vijfjarig contract aan te gaan. Tot slot stelt *Frontier Economics* dat er zonder ontheffing een extra inkomstenrisico is voor Gasunie door asymmetrische reguleringsrisico's. Terwijl regulering wel de opwaartse kansen (*upside risico*) beperkt, is er volgens *Frontier Economics* geen bescherming tegen neerwaartse risico's (*downside risico*) bij afwezigheid van 'vaste' klanten.
45. In de ontheffingsaanvraag geeft EET aan dat Gasunie het uiteindelijke investeringsbesluit enkel zal nemen wanneer de investeringen worden gedekt door bindende contracten met klanten die voorzien in de (volledige) benutting van de LNG-importcapaciteit. De *Expression of Interest* heeft meerdere positieve reacties opgeleverd. Bindende contracten zijn er op dit moment nog niet. In de TUA die klanten geacht worden te accepteren, is het verkrijgen van een ontheffing opgenomen als een opschortende voorwaarde.<sup>12</sup>
46. Daarnaast wijst EET ook op de concurrentie die het zal ondervinden van andere LNG-installaties voor het aantrekken van klanten. In de nabije omgeving van EET zijn meerdere LNG-installaties (waaronder de Gate terminal in Rotterdam, Zeebrugge LNG terminal in België en meerdere LNG terminals in het Verenigd Koninkrijk) en bestaan plannen voor uitbereiding van deze bestaande capaciteit en voor de aanleg van nieuwe LNG-installaties (waaronder plannen in Brünsbittel, Wilhelmshaven (ook FSRU's) en Stade in het noorden van Duitsland). De meeste van de bestaande LNG-installaties zijn ontheven van regulering. Zonder ontheffing zal EET minder makkelijk klanten kunnen aantrekken vanwege deze concurrentie.

*Conclusies*

47. Op basis van de beschikbare informatie sluit de ACM niet uit dat Gasunie het investeringsbesluit voor de aanleg van de LNG-installatie als te groot en risicovol percipieert indien er geen extra waarborgen op voorhand zijn voor de voorwaarden en de inkomsten op basis van bindende contracten. De garantstelling vanuit de overheid dekt een aanzienlijk deel van de financiële risico's, maar niet alles. Gasunie heeft het plan voor de aanleg van de LNG-installatie in relatief zeer korte tijd ontwikkeld mede

<sup>11</sup> *Frontier Economics*, 'Risks of planned Eemshaven LNG-facility Investment', 16 May 2022.

<sup>12</sup> Artikel 2.4.1 (b) *Form of terminal use agreement for Eemshaven LNG import terminal*.

reagerend op de sterke politieke wil om in dat kader op zeer korte termijn extra LNG-importcapaciteit te ontwikkelen. Daarnaast betreft het een aanzienlijke investering met een korte terugverdienperiode van vijf jaar (overeenkomstig de huur van de FSRU's) in een markt waar op voorhand niet evident is dat alle beschikbare capaciteit zal worden verkocht. EET zal namelijk met andere LNG-installaties (wereldwijd) concurreren om de op dit moment schaarse LNG-volumes. De ACM acht het aannemelijk dat deze concurrentie in ieder geval in de bestaansperiode van de LNG-installatie een disciplinerende werking op EET heeft. Hierdoor zal EET een prikkel hebben om marktconforme tarieven en voorwaarden te hanteren voor een goede benuttingsgraad van de terminal en daarmee het genereren van de vereiste inkomsten.

48. Gezien deze ontwikkelingen die bijdragen aan onzekerheden aan de inkomstenkant van het project acht de ACM het aannemelijk dat een positief investeringsbesluit voor de totale investering in de aanleg van de LNG-installatie alleen wordt genomen indien deze wordt gedekt door bindende contracten met klanten voor ten minste een aanzienlijk deel van de benutting van de LNG-importcapaciteit. Deze bindende contracten zijn er op dit moment nog niet en zullen gezien de opschortende voorwaarde in de TUA alleen ontstaan in geval ontheffing wordt verleend. Voor het afsluiten van een bindend contract is het voor (potentiële) klanten op hun buurt nodig dat er vooraf duidelijkheid bestaat over tarieven en voorwaarden voor gebruik van de LNG-installatie. Deze duidelijkheid is op zeer korte termijn nodig wil de LNG-installatie voor het winterseizoen operationeel zijn. Deze snelle duidelijkheid over tarieven en voorwaarden kan nu niet worden gegeven bij toepassing van de bepalingen in de Gaswet betreffende tarieven en voorwaarden voor derdentoeegang.
49. Hoewel juist een gereguleerd toegangsregime klanten zekerheden en waarborgen biedt dat tarieven en voorwaarden redelijk, transparant en niet-discriminatoir zullen zijn<sup>13</sup>, erkent de ACM dat door de voorgeschreven jaarlijkse goedkeuring van tarieven EET nu geen zekerheid over de invulling hiervan aan klanten kan bieden voor de hele looptijd van het contract. Tegelijkertijd sluit de ACM niet uit dat, gezien de huidige schaarse LNG-markt en de hiervoor reeds genoemde concurrentie tussen LNG-installaties, klanten, zijnde leveranciers van LNG, op dit moment wel in staat zijn om van EET vooraf maximale zekerheid te eisen ten aanzien van tarieven en voorwaarden bij een contract van vijf jaar. De ACM heeft ook geen signalen ontvangen dat marktpartijen een niet gereguleerde situatie vrezen.
50. Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat zij niet kan uitsluiten dat het risico van de investering, nodig voor aanleg van de LNG-installatie, zo groot is of in ieder geval als zo groot wordt gepercipieerd door de investeerder, dat de aanleg niet zal plaatsvinden indien geen ontheffing wordt verleend. De ACM adviseert de Minister om deze ontheffingsvoorwaarde positief te beoordelen.

### **2.3 De eigendom van de installatie berust bij een ander dan de beheerder van het net of de installatie waarop de nieuwe installatie zal worden aangesloten**

#### *Toetsingskader*

51. De scheiding van het eigendom van de LNG-installatie en de eigendom van het net waarop de LNG-installatie zal worden aangesloten is door de ACM getoetst door het toetsen van het bestaan van de entiteiten die de eigendommen in handen hebben, het toetsen of deze entiteiten voldoende van elkaar zijn gescheiden en het toetsen van de (feitelijke) zeggenschap van EET.

#### *Relevante informatie*

52. Zoals aangegeven onder paragraaf 1.1. zal de LNG-installatie bestaan uit twee drijvende LNG-hervergassings- en opslagschepen en de benodigde infrastructurele voorzieningen op het land. De huurovereenkomsten van de twee drijvende LNG-hervergassings- en opslagschepen zijn volgens de ontheffingsaanvraag en nadere toelichting van EET gecontracteerd door EET. De benodigde

---

<sup>13</sup> Artikel 13 van de Gaswet.

infrastructurele voorzieningen op het land dienen nog te worden ontwikkeld en heeft daarom nog geen eigenaar.

53. De LNG-installatie zal worden aangesloten op het landelijk gastransportnet. Dit landelijk gastransportnet is in eigendom van GTS, de netbeheerder van het landelijk gastransport.
54. Bij de ontheffingsaanvraag heeft EET een uittreksel van de Kamer van Koophandel van de entiteit EET gevoegd. Hieruit blijkt dat EET (onder andere) infrastructuur voor de (import van) LNG zal ontwikkelen en exploiteren. Verder blijkt dat Gasunie LNG Holding B.V. (**GLNGH**) de enige aandeelhouder is van EET. Enig bestuurder is Ulco Vermeulen. Hij bekleedt geen management-positie bij GTS.<sup>14</sup> Uit het organigram<sup>15</sup> en uit de ontheffingsaanvraag blijkt dat enig aandeelhouder van GLNGH Gasunie is.
55. EET heeft de ACM op haar verzoek geïnformeerd dat er een '*dedicated*' team van medewerkers van Gasunie onder leiding van een toegewijde projectmanager werkt aan EET. Dit projectteam valt onder een afdeling van Gasunie. Naar verwachting zal voor 15 september 2022 een *Managing Director* worden aangesteld als enige statutaire '*dedicated*' bestuurder van EET.

#### Conclusies

56. De ACM ziet geen aanleiding om aan te nemen dat het eigendom van de LNG-installatie niet qua rechtspersoon gescheiden zal worden van GTS. GTS is immers geen aandeelhouder of bestuurder van EET. Dit volgt zowel uit de stukken van de Kamer van Koophandel als het organigram. De LNG-installatie is nog niet gebouwd en de feitelijke zeggenschap is nog niet formeel. Desondanks gaat de ACM ervan uit dat het eigendom van de LNG-installatie niet in handen komt van GTS en logischerwijs in handen van EET komt gezien de statutaire doelstelling van EET, dan wel in handen van Gasunie.
57. De ACM adviseert de Minister om deze ontheffingsvoorwaarde positief te beoordelen, waarbij de ACM de Minister adviseert de volgende voorwaarden op te nemen bij de te verlenen ontheffing:
  - a. De ontheffinghouder zorgt ervoor dat de eigendom van de LNG-installatie onafhankelijk is en blijft van GTS gedurende de ontheffingsperiode.
  - b. De ontheffinghouder is qua rechtsvorm gesplitst van en handelt ook overigens feitelijk onafhankelijk van GTS. Met het oog op het nog formaliseren van de rol van de *Managing Director* van EET betekent dit in elk geval dat er geen personeel van GTS tevens werkzaam is voor EET.

## 2.4 De gebruikers van het net of de installatie wordt een tarief in rekening gebracht

#### Toetsingskader

58. Rekening houdend met het feit dat de LNG-installatie op dit moment nog niet in bedrijf is, zal de toetsing van dit criterium gebeuren op basis van het in de onderhandelingsfase gebruikte biedingsformulier<sup>16</sup> en de conceptovereenkomst<sup>17</sup> tussen EET en de potentiële gebruikers van de LNG-installatie.

#### Relevante informatie

59. EET geeft in haar ontheffingsaanvraag aan dat zij een onafhankelijke entiteit met een eigen winst- en verliesrekening is. De enige activiteit van EET is de exploitatie van de LNG-installatie. Volgens EET is het daarom cruciaal dat tarieven in rekening worden gebracht bij de klanten van EET voor de diensten die zij afnemen. Uit de aanvraag volgt dat het commerciële proces van EET zal leiden tot marktconforme tarieven en voorwaarden. In de kamerbrief van 22 april 2022 is ook aangegeven dat

<sup>14</sup> <https://www.gasunietransportservices.nl/over-gts/organisatie/management>.

<sup>15</sup> Organigram Gasunie & EET (bijlage bij adviesverzoek ex artikel 18h van de Gaswet m.b.t. LNG Terminal Eemshaven).

<sup>16</sup> *Form of Binding Term Sheet*.

<sup>17</sup> *Terminal Use Agreement for EemsEnergyTerminal*.

het de intentie is om de kosten voor de huur van de FSRU's te dekken via de tarieven die de klanten van de LNG-installatie betalen.<sup>18</sup> Tot slot is er geen verband met inkomsten uit handelsactiviteiten of andere infrastructuuractiviteiten.

60. Voor de allocatie van de capaciteit maakt EET gebruik van een *open-season*-procedure waarbij in het biedingsformulier een minimumtarief voor de capaciteit wordt gehanteerd naar potentiële klanten. Ook wordt dit minimumtarief benoemd in de conceptovereenkomst.

#### *Conclusies*

61. Gezien het feit dat in de *open-season*-procedure met potentiële klanten onderhandeld wordt over de voorwaarden en de tarieven, gaat de ACM ervan uit dat in de praktijk ook tarieven in rekening worden gebracht.
62. De ACM adviseert de Minister om deze ontheffingsvoorwaarde positief te beoordelen en zal toezicht houden of er daadwerkelijk tarieven in rekening worden gebracht.

## **2.5 De ontheffing gaat niet ten koste van de mededinging of de efficiënte werking van de interne gasmarkt, en is niet nadelig voor de efficiënte werking van het gereguleerde systeem waaraan de infrastructuur is gekoppeld**

#### *Toetsingskader*

63. De ACM beoordeelt twee aspecten in het kader van de vijfde voorwaarde. Ten eerste of de ontheffing niet de mededinging of de efficiënte werking van de interne gasmarkt belemmert. Ten tweede het effect van de LNG-installatie op de werking van het landelijk gastransportnetwerk van GTS. Hierbij kijkt de ACM naar de aansluiting van de LNG-installatie op het landelijk gastransportnetwerk en de vraag of GTS mogelijk congestie verwacht in het landelijk gastransportnetwerk als gevolg van de realisatie van de LNG-installatie.

#### *Relevante informatie*

64. EET stelt in haar aanvraag dat de ontheffing niet ten nadele zal zijn van de mededinging op en de doelmatige werking van de interne gasmarkt. Volgens EET richt zij een aantal systemen in om een optimaal gebruik van de LNG-installatiecapaciteit te verzekeren wat ertoe leidt dat een ontheffing geen negatief effect oplevert voor de mededinging noch voor de werking van de gasmarkt. Ook belemmert de ontheffing niet de doelmatige werking van de interne gasmarkt en vermindert de ontheffing de afhankelijkheid van Russisch gas. Alle marktpartijen wordt namelijk de mogelijkheid geboden in een open en transparant proces interesse te tonen in het contracteren van capaciteit. Verder zal EET een systeem ontwerpen dat het hanteren van een secundaire markt en *UIOLI*-regels mogelijk maakt.
65. EET verwijst in haar aanvraag ook naar het *Frontier Economics*-rapport waarin het effect van een ontheffing op de mededinging en doelmatige werking van de interne gasmarkt is onderzocht. De conclusies van deze analyse worden beschreven in paragraaf 2.1 van dit advies onder de beoordeling van de eerste voorwaarde.
66. Volgens EET heeft de ontheffing ook geen nadelig effect op het landelijk gastransportnetwerk van GTS. In haar aanvraag licht EET toe dat zij bij GTS een aanvraag heeft gedaan om een nieuwe aansluiting met een maximumcapaciteit van ongeveer 15 GWh/h op het landelijk gastransportnetwerk. Deze aansluiting moet gerealiseerd worden in de Wilhelminahaven waar EET op een nieuw entrypunt gas zal invoeden. EET geeft aan dat GTS invulling wil geven aan de aanvraag door het vaststellen van ten minste één, en mogelijk twee netwerkpunten. Daarbij heeft GTS volgens EET aangegeven dat de ontheffing de doelmatige werking dan wel de leveringszekerheid van het gastransportnet niet zal belemmeren.

<sup>18</sup> Kamerbrief 'Onafhankelijkheid van Russische olie, kolen en gas met behoud leveringszekerheid', van 22 april 2022.

67. Op 2 juni 2022 heeft EET de ACM bericht dat GTS heeft bevestigd dat er 15 GWh/h capaciteit beschikbaar is voor de aangevraagde aansluiting. Voor deze capaciteit zal EET een aansluitovereenkomst (*Grid Connection Agreement*) met GTS sluiten.
68. GTS heeft op 9 juni 2022 in reactie op het verzoek van de ACM bericht dat GTS verwacht dat een ontheffing aan EET de doelmatige werking van het landelijk gastransportnetwerk niet belemmert. Er is volgens GTS namelijk voldoende transportcapaciteit beschikbaar. GTS geeft aan dat door de aansluiting van de LNG-installatie op het landelijk gastransportnetwerk te faciliteren invulling wordt gegeven aan de Nederlandse en Europese wens om extra LNG-importcapaciteit aan te trekken en afhankelijk te worden van Russisch gas. GTS zal een aansluitleiding van ongeveer 3 km aanleggen. GTS is alvast gestart met de voorbereidingen ter realisatie van de aansluiting. <sup>19</sup>De verwachte ingebruikname van de aansluiting is medio september 2022.

#### Conclusies

69. De ACM concludeert dat in de gemaakte analyses door *Frontier Economics* zoals in dit advies besproken in paragraaf 2.1 onder de beoordeling van de eerste voorwaarde en die mede ten behoeve van deze voorwaarde zijn gemaakt, voldoende is onderbouwd dat een ontheffing de mededinging of de efficiënte werking van de interne gasmarkt niet zal belemmeren.
70. Verder concludeert de ACM dat aannemelijk is dat de LNG-installatie geen negatief effect heeft op het landelijk gastransportnet van GTS. Uit de overgelegde informatie van GTS volgt dat er voldoende capaciteit beschikbaar is op het landelijk gastransportnetwerk voor de aansluiting van de LNG-installatie. De ACM acht dit ook aannemelijk mede gezien het feit dat sprake is van afnemend gebruik van gas en de afname van te transporterende volumes gas.<sup>20</sup> Ook verwacht de ACM dat GTS de aansluiting tijdig zal realiseren.
71. De ACM adviseert de Minister deze ontheffingsvoorwaarde positief te beoordelen.

---

<sup>19</sup> De investering hiervan wordt via een addendum op het Investeringsplan 2022 voorgelegd aan de markt, de ACM en de Minister.

<sup>20</sup> (Scenario)studies laten zien dat sprake is van afnemend gebruik van gas. Zie bijvoorbeeld de door ACM opgestelde scenario's in het kader van het project Morgan (ten behoeve van het Methodebesluit 2022-2026). Lagere volumes dragen mede bij aan voldoende transportcapaciteit.

### 3. Reikwijdte van de ontheffing

#### 3.1 Ontheffingshouder

72. De verplichtingen waarvoor de ontheffing wordt aangevraagd richten zich tot een LNG-bedrijf. Uit de aanvraag blijkt dat EET de ontheffing heeft aangevraagd en dat zij aangemerkt kan worden als een LNG-bedrijf als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Gaswet. EET is namelijk voornemens de LNG-installatie te beheren.

#### 3.2 Duur van de ontheffing

73. EET verzoekt om een ontheffing voor zes jaar na inbedrijfstelling van de LNG-installatie. De verwachting is dat de inbedrijfstelling 15 september 2022 zou zijn. Deze duur is volgens EET nodig om de risico's van de investering te kunnen mitigeren en op korte termijn duidelijkheid te verschaffen aan de potentiële gebruikers in de onzekere en relatieve korte termijn waarvoor de LNG-installatie is gecontracteerd. De reden voor deze termijn is de door EET overeengekomen huurovereenkomsten van de twee drijvende LNG-hervergassings- en opslagschepen en enige mate van flexibiliteit om te borgen dat de markt niet gedurende of vlak voor de start van een gasjaar geconfronteerd wordt met een onduidelijke situatie.
74. In Nederland is tussen 2005 en 2008 een aantal ontheffingen verleend op grond van artikel 18h van de Gaswet.<sup>21</sup> Hierbij stonden de duur van de initiële contracten, de terugverdientijd, de reductie van het investeringsrisico en/of het mitigeren van het reguleringsrisico centraal. Deze ontheffingen zijn verleend voor de duur van 20 jaar of langer.
75. Het verzoek om ontheffing van EET betreft een uitzonderlijke situatie namelijk het op korte termijn diversifiëren van de energiebronnen in de Europese Unie en de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen te verminderen.
76. Uit de conceptovereenkomsten van EET met potentiële gebruikers blijkt dat deze lopen tot een einddatum tussen 1 juni 2027 en 1 september 2027. Uitgaande van een startdatum van 15 september 2022 hebben de overeenkomsten een looptijd van een kleine vijf jaar. In gedachte houdende dat de huurovereenkomsten van de FSRU's kunnen worden verlengd en dat enige mate van flexibiliteit nodig is om onzekerheden rondom de start van een gasjaar te voorkomen sluit de looptijd van de overeenkomsten met potentiële gebruikers aan bij de door EET verzochte ontheffingsduur van zes jaar. Aansluiten bij de looptijd van de contracten ligt ook in lijn met de eerder verleende ontheffingen.
77. Gelet op het voorgaande adviseert de ACM de Minister de duur van de mogelijke ontheffing vast te stellen op zes jaar met als startdatum de inbedrijfstelling van EET.

#### 3.3 Capaciteit

78. De FSRU's hebben een verwachte gezamenlijke verwerkingscapaciteit van 12 bcm LNG per jaar. EET verwacht dat er in eerste instantie 8 bcm per jaar kan worden vermarkt en na de optimalisatie van het operationele proces van de LNG-installatie 12 bcm per jaar. Deze uitbreiding van de capaciteit zal dus zonder uitbreiding van de LNG-installatie zijn. De ACM adviseert de Minister om voorschriften over de toekomstige uitbreidingscapaciteit op te nemen waarbij een procedure aan alle marktpartijen de mogelijkheid biedt in een open, transparant en non-discriminatoir proces interesse te tonen in het contracteren van capaciteit. Daarnaast adviseert de ACM om in dit voorschrift toe te voegen dat met toekomstige uitbreidingscapaciteit wordt bedoeld capaciteit die wordt ontwikkeld als uitbreiding op de initieel beschikbare capaciteit (8 bcm) tot het maximum van 12 bcm wordt bedoeld.

<sup>21</sup> Bijvoorbeeld voor de Balgzand Bacton Leiding en voor de GATE terminal.



### 3.4 Wetsartikelen

79. EET geeft aan dat de reden voor het vragen van ontheffing van de paragrafen 2.2, 2.3, 2.4 en 2.5 en de artikelen 80 en 82 van de Gaswet is dat het risico van de investering die nodig is voor de aanleg van de LNG-installatie zo groot is dat de aanleg niet plaats zal vinden als geen volledige ontheffing wordt verleend. Het reguleringsregime dat de Gaswet voorschrijft en waaraan de LNG-installatie zonder ontheffing aan onderhevig is, vormt volgens EET een potentieel beperkende factor, omdat er gedurende de terugverdienperiode van de LNG-installatie een terugkerende overheidstoetsing van tarieven en contractvoorwaarden wordt voorschreven met bijbehorende reguleringsrisico's. Daarbij speelt de spoedeisendheid mee.
80. Volgens de Gaswet kan de te verlenen ontheffing betrekking hebben op de paragrafen 2.2, 2.3, 2.4 en 2.5 en de artikelen 80 en 82 van de Gaswet. De ACM is echter van mening dat alleen in die gevallen waarvan aangetoond is dat het noodzakelijk voor de realisatie van de investering is al deze paragrafen en artikelen moeten worden ontheven.
81. Uit de aanvraag van EET is niet gebleken dat er een noodzaak bestaat voor het verlenen van een ontheffing van de artikelen met betrekking tot gasopslag en geschilbeslechting. De tijdelijke opslag van de LNG-installatie staat slechts in dienst van de hervergassing van LNG. De ACM is daarom van mening dat paragraaf 2.4 van de Gaswet over gasopslag niet van toepassing is op EET. De ACM is van mening dat paragraaf 2.5 van de Gaswet over geschillenbeslechting evenmin in aanmerking komt voor ontheffing aangezien EET niet van alle bepalingen in de Gaswet waarvoor de ACM bevoegd is geschillen te beslechten kan worden ontheven. De ACM adviseert de Minister om alleen een ontheffing te verlenen voor de wetsartikelen uit de paragrafen 2.2 en 2.3 en de artikelen 80 en 82 van de Gaswet.

#### 4. Advies over en voorschriften bij ontheffing op basis van artikel 18h van de Gaswet

82. De ACM adviseert de Minister ontheffing te verlenen aan EET voor de duur van zes jaar met als ontheffingsdatum de inbedrijfstelling van EET van de wetsartikelen uit de paragrafen 2.2 en 2.3 en de artikelen 80 en 82 van de Gaswet.
83. De ACM adviseert de Minister om aan de ontheffing in elk geval de volgende voorschriften te verbinden conform artikel 18h, zevende lid, van de Gaswet:
- a. De ontheffinghouder stelt alle potentiële gebruikers van de LNG-installatie in de gelegenheid hun belangstelling aan te geven alvorens de toewijzing van capaciteit in de LNG-installatie, inclusief eigen gebruik, plaatsvindt;
  - b. De ontheffinghouder zorgt ervoor dat ongebruikte capaciteit op de markt moet worden aangeboden en dat gebruikers van de LNG-installatie het recht krijgen door hen ingekochte capaciteit te verhandelen op de secundaire markt.
84. Op basis van de hierboven beschreven analyse van de voorwaarden, adviseert de ACM de Minister om aan de ontheffing aanvullend de volgende voorschriften te verbinden:
- a. De ontheffinghouder deelt maximaal 50% primaire capaciteit toe aan een partij met een marktaandeel van 50% of meer op de Nederlandse gasmarkt.
  - b. De ontheffinghouder past zo spoedig mogelijk de laatste twee regels van de capaciteitsallocatieregels (*capacity allocation rules*) aan zodat vooraf vast staat dat alle capaciteit transparant en non-discriminatoir wordt toegewezen of verkocht. De ontheffingshouder overlegt een afschrift van de aangepaste capaciteitsallocatieregels aan de Minister en aan de ACM.
  - c. De ontheffinghouder stelt zo spoedig mogelijk een procedure op voor het aanbieden van ongebruikte capaciteit op de markt (*use-it-or-lose-it* systeem) inclusief een procedure voor het minimaal één maal per maand voor de geplande start van de hervergassing vrijgeven van niet-gebruikte capaciteit voor verkoop op de secundaire markt.
  - d. De ontheffinghouder neemt de procedures voor het *use-it-or-lose-it* systeem inclusief de secundaire markt, die transparant en non-discriminatoir zijn, op in de TUA en overlegt een afschrift van de procedure aan de Minister en de aan de ACM.
  - e. De ontheffinghouder zorgt ervoor dat de eigendom van de LNG-installatie onafhankelijk is en blijft van GTS gedurende de ontheffingsperiode.
  - f. De ontheffinghouder is qua rechtsvorm gesplitst van en handelt ook overigens feitelijk onafhankelijk van GTS. Met het oog op het nog formaliseren van de rol van de *Managing Director* van EET betekent dit in elk geval dat er geen personeel van GTS tevens werkzaam is voor EET.
  - g. De ontheffinghouder zet voor toekomstige uitbreidingscapaciteit, een procedure op die aan alle marktpartijen de mogelijkheid biedt in een open, transparant en non-discriminatoir proces interesse te tonen in het contracteren van capaciteit. Met toekomstige uitbreidingscapaciteit wordt bedoeld capaciteit die wordt ontwikkeld als uitbereiding op de initieel beschikbare capaciteit (8 bcm) tot het maximum van de ontheven capaciteit (12 bcm).
  - h. De ontheffinghouder meldt wezenlijke wijzigingen ten opzichte van de ontheffingsaanvraag en het ontheffingsbesluit onverwijld bij de Minister en aan de ACM.

's-Gravenhage,  
Datum: 17 juni 2022

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid