



Minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag,

Aantal bijlagen :
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/518718
Contactpersoon :
Onderwerp : ACM/19/035239 Openbare versie Advies stikstofinzet

Geachte heer Wiebes,

Op 28 juni 2019 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) per email het verzoek ontvangen u te adviseren over één van de aanvullende maatregelen die GTS heeft voorgesteld om volgend gasjaar tot een benodigde gasproductie uit het Groningenveld van minder dan 12 bcm te komen. Het gaat om het voorstel de planmatige stikstofinzet te verhogen naar 100%. De ACM is gevraagd om in te gaan op de effecten van deze verhoging op de marktwerking. Bovendien heeft u de ACM gevraagd om aan te geven wat, eventueel binnen een bandbreedte, een verstandig percentage stikstofinzet is. De ACM is zich bij het geven van dit advies bewust van de bijzondere situatie waarin u extra maatregelen verkent, namelijk de grote zorgen om de veiligheid en de veiligheidsbeleving in Groningen in combinatie met de leveringszekerheid van gas.

GTS adviseert u om bij het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019/2020 de graaddagenvergelijking vast te stellen uitgaande van een hoger planmatig stikstofpercentage, namelijk 100% in plaats van 92,5%.¹ Volgens de ACM kan een gebrek aan regelruimte in de balans tussen laag- en hoogcalorisch gas hierdoor eerder in zicht komen. Dit zou tot meer volatiliteit in de gasprijzen kunnen leiden en uiteindelijk mogelijk ook het vertrouwen in de goedwerkende gasmarkt (de TTF) kunnen schaden. De ACM schat het risico op deze effecten echter als beperkt in.

Hieronder licht de ACM de marktversturende effecten en haar inschatting van de risico's nader toe. Daarna volgt het advies over wat een verstandig planmatig percentage stikstofinzet naar het oordeel van de ACM is.

Overigens heeft GTS in haar advies ook voorgesteld om met de betrokken partijen, de mogelijkheid te onderzoeken om te sturen op het volledig gebruik door GasTerra van de door GTS technisch beschikbaar gestelde stikstofcapaciteit gedurende de zomer en/of gedurende het hele gasjaar. GTS streeft ernaar hierover (inclusief de mogelijke besparing op de Groningenproductie) in de tweede helft van augustus te rapporteren. De ACM kan op dit moment geen uitspraak doen over wat dit mogelijk betekent voor de marktwerking. De ACM is graag bereid hierover mee te denken als het aanvullende onderzoek hiertoe aanleiding geeft.

¹ Finaal advies over maatregelen om de Groningenproductie te reduceren, d.d. 25 juli 2019.

Mogelijke marktversturende effecten

Als planmatig wordt ingezet op een hoger percentage stikstofinzet dan neemt de regelruimte af die GTS nodig heeft om, waar nodig, bij te sturen in de fysieke balans van hoog- en laagcalorisch gas (hierna: L-/H-balans). Het zijn namelijk de marktpartijen die de werkelijke stikstofinzet bepalen door het invoeden en/of onttrekken van gas van een bepaalde kwaliteit. Als GTS ziet dat de stikstofinzet fysiek tegen grenzen dreigt aan te lopen, moet ze aanwijzingen geven aan marktpartijen om dit op te lossen. Bij minder regelruimte dient GTS mogelijk eerder en/of vaker een (formele) aanwijzing te geven aan marktpartijen.

Voor de marktwerking betekent dit mogelijk een groter risico op prijsvolatiliteit en negatieve prijseffecten als gevolg van een overschot aan hoogcalorisch gas in het systeem dat op de markt wordt gebracht. Dit kan gebeuren als reactie op een aanwijzing van GTS. Het gaat er bij zo'n aanwijzing in eerste instantie om ervoor te zorgen dat de vraag naar inzet van de stikstofinstallaties wordt teruggedrongen, zodanig dat GTS de systeemintegriteit kan waarborgen. Dit moet vervolgens worden opgevangen met extra gasproductie uit het Groningenveld om in de vraag naar laagcalorisch gas te kunnen blijven voorzien. De extra gasproductie uit het Groningenveld leidt echter tot een overschot aan hoogcalorisch gas, dat gebruikt zou worden om te worden omgezet naar laagcalorisch gas. Met name GasTerra, de enige partij die het Groningengas vermarkt, kan te maken krijgen met zo'n situatie.

Wanneer de mogelijkheden om het gas tijdelijk in de H-gasleidingen te bufferen (*linepack*) onvoldoende zijn, is het noodzakelijk dat het hoogcalorisch gas daadwerkelijk fysiek het systeem verlaat. GasTerra zou in dat geval een balanceringsactie kunnen voorkomen door het overschot aan hoogcalorisch gas op de markt te brengen. In sommige gevallen kan ze hiertoe gedwongen zijn als haar flexibiliteitsmiddelen niet meer toereikend zijn om het overschot aan hoogcalorisch gas binnen het eigen portfolio op te vangen. Het aanbieden van grote hoeveelheden gas op de TTF within-day markt in een korte tijd kan leiden tot meer volatiliteit in prijzen. Theoretisch is het zelfs een mogelijkheid dat marktpartijen de grenzen van de L-/H-balans opzoeken om zo een formele aanwijzing voor GasTerra uit te lokken en daarmee prijseffecten (in de zin van een prijsdaling) te creëren.

Inschatting risico's

De ACM schat in dat bij 100% planmatige stikstofinzet de grenzen van de regelruimte niet zomaar worden bereikt. De 100% ziet namelijk op de geplande beschikbare conversiecapaciteit van de baseloadinstallaties Ommen en Wieringermeer. Ook bij 100% planmatige stikstofinzet beschikt GTS dan nog altijd over regelruimte middels de back-up (of reserve)installaties Heiligerlee en Pernis. Hierdoor zal het aantal formele aanwijzingen aan marktpartijen naar verwachting nog steeds zeer beperkt zijn.

Deze 100% planmatige stikstofinzet betreft een jaargemiddelde. In de praktijk kunnen marktpartijen minder of meer conversie gebruiken zolang aan het einde van het jaar het gemiddeld gebruik op (minimaal) 100% uitkomt. Daarnaast houdt de 100% rekening met gepland onderhoud aan de baseloadinstallaties. Dit betekent dat bij onderhoud aan de installaties Ommen en Wieringermeer 100% stikstofinzet getalsmatig minder is dan in de situatie zonder onderhoud. Zodoende blijft de back-upcapaciteit ook bij dergelijk onderhoud volledig beschikbaar en de potentiële regelruimte dus gelijk. Bovendien wordt bij het bepalen van de 100% ook rekening gehouden met de marktomvang. In situaties waar de totale vraag naar het Groningen-gas lager ligt dan wat de installaties Ommen en Wieringermeer kunnen produceren, wordt het percentage van 100% herijkt op de totale vraag

van dat moment. Dit zal voornamelijk spelen in de zomermaanden. Marktpartijen hoeven de lagere inzet van stikstof dan niet in de wintermaanden te compenseren. Zodoende blijft ook in de winter de back-upcapaciteit en dus de regelruimte voor GTS op peil. De 100% planmatige stikstofinzet beweegt dus mee met vraag (marktombang Groningen-gas) en aanbod (beschikbaarheid stikstof), waardoor de regelruimte middels back-upinstallaties ook planmatig beschikbaar blijft.²

Voorts kunnen marktpartijen, met name GasTerra, zelf sturen op het voorkómen van dergelijke formele aanwijzingen. In de praktijk stelt GTS alle technisch beschikbare stikstofcapaciteit beschikbaar voor de markt, dus meer dan de planmatige beschikbare baseloadinstallaties. Marktpartijen kunnen deze beschikbare back-upcapaciteit benutten, wat leidt tot een daadwerkelijk grotere stikstofinzet op bepaalde momenten dan het planmatige percentage van 100%. Door de beschikbare back-upcapaciteit is hiertoe ruimte zonder dat er een tekort aan stikstof dreigt.³ Als met inzet van de back-upcapaciteit toch de fysieke grenzen van de stikstofinzet dreigen te worden overschreden, dan kan GTS na eerst een melding te hebben gemaakt in het uiterste geval een formele aanwijzing geven aan één of meerdere marktpartijen om hun posities bij te stellen.⁴ De transportcodes voorzien hierin. In de afgelopen periode heeft GTS twee keer zo'n formele aanwijzing gegeven.

Als gezegd, kan een aanwijzing ertoe leiden dat een overschot aan gas op de TTF within-day markt wordt aangeboden en dit meer volatiliteit in prijzen te weeg brengt. Dit wordt problematisch als de kopende partij het gas gebruikt voor het vullen van een laagcalorische berging, waardoor de fysieke onbalans tussen (een tekort aan) L-gas en (een teveel aan) H-gas niet wordt opgelost. GTS kan dit voorkomen door in een situatie van laagcalorische schaarste tegelijkertijd een aanwijzing te geven aan zowel de marktpartij die L-gas kan invoeden (lees: GasTerra) als aan marktpartijen die L-gas onttrekken (middels het vullen van een berging). Dit is op grond van de Transportcode ook mogelijk. De ACM verwacht dat marktpartijen dergelijke aanwijzingen willen ontlopen en acht daarmee het risico op bewust creëren van prijseffecten beperkt. Daarnaast constateert de ACM dat GasTerra met de berging Grijpskerk een alternatief heeft om hoogcalorisch gas uit het systeem te onttrekken. De ACM acht het niet in GasTerra's eigenbelang om die optie te negeren. Het overtollig gas komt in dat geval niet op de markt. Ook dit beperkt het risico op ongewenste prijseffecten.

Advies

GTS heeft in haar advies aangegeven dat de operationele prestaties van de beschikbare stikstofcapaciteit in de afgelopen periode haar voldoende vertrouwen geven dat zij op jaarbasis voldoende stikstof beschikbaar kan stellen om in de praktijk te voldoen aan de planmatige stikstofinzet van 100%. Daarnaast laat GTS zien dat de markt in staat is om de beschikbare stikstof ook daadwerkelijk te benutten en dat de markt (GasTerra) voldoende kan sturen op hogere percentages stikstofinzet. GTS concludeert dat voor het gasjaar 2019/2020 100% stikstofinzet haalbaar moet zijn.

² Hierbij is nog buiten beschouwing gelaten dat het Groningenveld als back-up zou moeten dienen voor uitzonderingssituaties die zich in de praktijk kunnen voordoen zoals ook verwerkt in het Instemmingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019 en GTS nu weer adviseert. Het betreft ruimte voor extra Groningenproductie met een volume van maximaal 1,5 bcm indien tenminste één van de volgende omstandigheden zich voordoet: transportbeperkingen, technische mankementen aan de installaties van GTS of onvoorziene ontwikkelingen in de samenstelling van het hoogcalorisch gas. In het gasjaar 2018/2019 heeft GTS tot nu toe geen gebruik hoeven maken van deze back-up.

³ Volgens toelichting van GTS tot 156%.

⁴ Conform artikel 4.4.5 van de Transportcode LNB zal GTS hier eerst melding van maken en de desbetreffende marktpartijen verzoeken hun verbruik zodanig bij te stellen dat het dreigende tekort aan kwaliteitsconversie wordt afgewend. Indien nodig kan daarna een formele aanwijzing volgen (artikel 4.4.6 van de Transportcode Gas LNB).

Hiervoor heb ik aangegeven dat mogelijke negatieve effecten van 100% op de marktwerking naar verwachting van de ACM beperkt zijn. De ACM heeft geen andere aanwijzingen dat 100% niet mogelijk zou zijn. Het advies van de ACM is dan ook om de door GTS voorgestelde aanvullende maatregel te volgen.

Wel acht de ACM het van belang dat dit percentage voor het gasjaar 2020/2021 en voor het gasjaar 2021/2022 geëvalueerd wordt en opnieuw wordt gezocht naar het hoogst haalbare percentage stikstofinzet.⁵ GTS geeft in haar advies aan dat zij de randen van het systeem opzoekt. Op dit moment is namelijk niet te bepalen of een planmatig percentage van meer dan 100% mogelijk is, omdat nog maar zeer beperkt ervaring is opgedaan met wat (technisch) mogelijk is als het gaat om het door marktpartijen sturen op de maximale inzet van de beschikbare stikstofcapaciteit. De ervaring heeft wel geleerd dat meer dan 85% stikstofinzet, zoals opgenomen in de Uitvoeringsregeling Gas, mogelijk is.⁶ Bij het vaststellen van haar eerste advies concludeerde GTS al dat op een verantwoorde manier meer mogelijk is. Vervolgens is ervaring opgedaan met het sturen op een stikstofinzet van 92,5% en stelt GTS in haar meest recente advies vast dat zelfs 100% mogelijk moet zijn. Indien het advies van GTS wordt opgevolgd, wordt in het komende gasjaar ervaring opgebouwd met het sturen op een planmatige stikstofinzet van 100% en kan blijken dat voor het gasjaar 2020/2021 het percentage nog verder omhoog kan. Dit zal met name afhankelijk zijn van hoe marktpartijen sturen op de inzet van de stikstofinstallaties.⁷ Tegelijkertijd kan ook blijken dat 100% te ambitieus is of het hoogst haalbare. In de gevallen dat het percentage te hoog of te laag blijkt, zou het percentage op basis van de meest recente gegevens moeten worden aangepast.

In de nieuwe systematiek om te komen tot een winningsbesluit is hierin feitelijk ook al voorzien omdat GTS jaarlijks opnieuw een advies moet uitbrengen en daarvoor ook marktpartijen moet raadplegen. Met steeds een jaar extra ervaring kan worden gezien of er, zonder schade te berokkenen aan de markt, ruimte is om marktpartijen te laten sturen op meer dan 100% stikstofinzet. De ACM zal de daadwerkelijke stikstofinzet blijven volgen. Zij zal daarbij ook monitoren hoeveel formele aanwijzingen GTS aan marktpartijen moet geven en hoe de gasmarkt op deze aanwijzingen reageert. Indien de ACM aanwijzingen heeft dat sturen op een planmatige stikstofinzet van 100% toch tot marktversturende effecten leidt, zal de ACM u hierover zo snel mogelijk informeren.

Periode vanaf 2022

In bovenbeschreven effecten en advies wordt uitgegaan van de situatie waarin GasTerra door de grootte van haar portfolio ruimte heeft om te sturen in de balans tussen L- en H-gas, zoals op dit moment en de komende paar jaar het geval is. Dit zal veranderen wanneer de stikstoffabriek in Zuidbroek operationeel wordt in oktober 2022. Vanaf dat moment hoeft er, in een gemiddeld jaar, nagenoeg geen gas meer uit het Groningenveld te worden geproduceerd. Dit betekent dat GasTerra dan nauwelijks tot geen mogelijkheden meer zal hebben in haar portfolio om (bij) te sturen voor een balans tussen L-gas en H-gas. Andere methoden en/of middelen zullen dan nodig

⁵ Vanaf het gasjaar 2022/2023 ontstaat er naar verwachting een nieuwe situatie (zie hierna 'periode na 2022').

⁶ Voor de volledigheid: de 85% stikstofinzet genoemd in het Onderzoek andere benadering van de gaswinning, d.d. december 2015 is niet concreet gedefinieerd en daardoor niet één op één te relateren aan de 85% planmatige stikstofinzet zoals omschreven in de Uitvoeringsregeling Gas en de 100% in het advies van GTS. Voorts is in dit onderzoek ook aangegeven dat aannames waren gebaseerd op een eerste inschatting waarbij werd aangegeven dat gemonitord moest worden of het percentage naar boven of naar beneden moet worden bijgesteld (zie p. 20 en 45 van het Onderzoek).

⁷ Zoals hiervoor al opgemerkt stelt GTS alle beschikbare stikstofcapaciteit aan marktpartijen beschikbaar waarmee in de praktijk dus ook meer dan de planmatige 100% van de capaciteit kan worden benut.

zijn om deze, voor de kwaliteitsloze gasmarkt vereiste L-/H-gasbalans te bewaren. In haar advies wijst GTS u hier ook op. De ACM adviseert u om op korte termijn te verkennen welke mogelijkheden hiervoor zijn en hoe deze kunnen worden geïmplementeerd, zodat tijdig eventuele noodzakelijke aanpassingen in wet- en/of regelgeving kunnen worden aangebracht. De ACM is graag bereid hierover met u mee te denken.

Indien u nader contact wenst over de inhoud van deze brief kunt u contact opnemen met [vertrouwelijk], bereikbaar onder telefoonnummer 070 [vertrouwelijk] of [vertrouwelijk], bereikbaar onder telefoonnummer 070 [vertrouwelijk]. Bij een eventuele schriftelijke reactie wordt u verzocht om te refereren aan kenmerk ACM/19/035239.

Den Haag,
Datum: 8 augustus 2019

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:
w.g.

dr. F.J.H. Don
bestuurslid