Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag

T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Ons kenmerk: ACM/DE/2016/206758
Zaaknummer: 15.0385.52
Datum:

GEWIJZIGD METHODEBESLUIT GTS 2014-2016

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 82, tweede lid van de Gaswet.

Inhoudsopgave

1 Inleiding en leeswijzer 4

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit 7

3 Wettelijk kader 12

4 Context van dit besluit 15

4.1 Inhoudelijke context 15
4.2 Samenhang met andere besluiten 16
4.3 De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015 18
4.4 De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015 18

5 Beoordelingskader 19

5.1 Europese doelstellingen 19
5.2 Nationale doelstellingen 21
5.2.1 Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering 21
5.2.2 Bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken 23
5.3 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015 24
5.4 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016 28

6 Relevante ontwikkelingen en inzichten 32

6.1 Toekomstbestendigheid: rapport PriceWaterhouseCoopers 32
6.2 Efficiëntie bepalen: rapport Oxera 35
6.3 *Frontier shift* bepalen: rapport CEPA 37
6.4 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek 39

7 Uitgangspunten van de regulering 42

7.1 Omzetregulering en statische efficiëntie 42
7.1.1 Omzetregulering 42
7.1.2 Statische efficiëntie 44
7.2 Duur van de reguleringsperiode 45
7.3 Toepassing van de x-factor 46

8 Methode tot vaststelling van de x-factor 47

8.1 Kernbegrippen 47
8.2 Stap 1: standaardiseren en bepalen parameters 51
8.2.1 Redelijk rendement 51
8.2.2 Kosten 53
8.2.3 Statische efficiëntie 58

8.2.4 Dynamische efficiëntie 59
8.3 Stap 2: bepalen van de begininkomsten 60
8.4 Stap 3: bepalen van de eindinkomsten 64
8.4.1 Kapitaalkosten 64
8.4.2 Operationele kosten 67
8.5 Stap 4: bepalen van de x-factor 68

9 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina 69

10 Relatie tot tarievenbesluiten 70

10.1 Rekening omzetregulering 72
10.2 Rekening overboeking- en terugkoopregeling 72
10.3 Rekening veilinggelden 73
10.4 Rekening inkoopkosten energie 74
10.5 Balanceringsopbrengsten 75
10.6 Nieuwe producten of diensten 75
10.7 Reguliere uitbreidingsinvesteringen 2012 en 2013 76
10.8 Bijzondere uitbreidingsinvesteringen 76
10.9 Marktfaciliterende activiteiten 77
10.10 Toepassing bandbreedte 80

11 Dictum 84

Begrippenlijst 85

Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules

Bijlage 2: De uitwerking van de methode voor de WACC

Bijlage 3: Zienswijzebijlage

1 Inleiding en leeswijzer

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) uitvoering aan artikel 82, tweede lid van de Gaswet. Op grond hiervan moet ACM voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) de methode van regulering vaststellen.

2. ACM stelt de reguleringsperiode voor GTS vast voor de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016. Dit staat in paragraaf 7.2 nader uitgewerkt.

3. Dit methodebesluit heeft betrekking op de taken als bedoeld in artikel 10 en 10a van de Gaswet. Het betreft:
   a. het uitvoeren van gastransport en de daaraan gerelateerde taken (hierna: de transporttaak);
   b. het voorzien van een aansluitpunt (hierna: de aansluittaak);
   c. het inwerking hebben en onderhouden van aansluitingen op het landelijke gastransportnetwerk die voor 1 april 2011 in gebruik zijn genomen (hierna: de bestaande aansluitingtaak)[1].
   d. het in evenwicht houden van het landelijke gastransportnet (hierna: de balanceringstaak), en
   e. het omzetten van gas naar een hogere of lagere energie-inhoud, dan wel gas in een door de gebruiker gewenste samenstelling brengen (hierna: de kwaliteitsconversietaak).

4. Dit methodebesluit bevat voor de verschillende taken de methode van regulering die zijn te beschouwen als deelbesluiten.

5. In dit methodebesluit worden dus meerdere (maar wel dezelfde) methodes van regulering vastgesteld, namelijk voor elke hierboven genoemde taak. In dit besluit wordt de enkelvoudsvorm gehanteerd en dus gesproken over “de methode van regulering”. Dit geldt ook voor “de x-factor” (of “de doelmatigheidskorting”); voor elke taak zal een afzonderlijke x-factor (of doelmatigheidskorting) worden vastgesteld op basis van de methode van regulering voor de desbetreffende taak. Ook voor de x-factor en de doelmatigheidskorting wordt de enkelvoudsvorm gehanteerd.

---

[1] Deze taak zal naar verwachting op 1 januari 2014 een expliciete wettelijke taak zijn, zie ook randnummer 102.

[1a] Met kenmerk ACM/DE/2013/204152 en zaaknummer 12.0246.52.

[1b] ECLI:NL:CBB:2015:44.

5a. ACM heeft de hierboven bedoelde methode van regulering voor de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 voor het eerst bij besluit van 26 september 2013 (hierna: eerste methodebesluit)[1a] vastgesteld. Op 5 maart 2015 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) een tussenuitspraak gedaan in de beroepen gericht tegen dit methodebesluit.[1b] Het CBb draagt ACM op om binnen zes maanden na de verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel een nieuw methodebesluit daarvoor in de plaats te nemen. Het onderhavige besluit is het gewijzigd methodebesluit (hierna: gewijzigd methodebesluit).

6. ACM is zich ervan bewust dat er voorstellen tot wijziging van de Gaswet bij de Eerste Kamer zijn ingediend. ACM stelt hierbij voorop dat deze voorstellen nog geen kracht van wet hebben en dat zij in het algemeen de beleidslijn hanteert om niet vooruit te lopen op mogelijke toekomstige wetswijzigingen, tenzij deze eenduidig zijn vast te stellen of bijzondere omstandigheden daartoe nopen. ACM abstraheert daarom in beginsel in dit besluit van deze wijzigingen, behalve voor wat betreft bovengenoemde bestaande aansluitingtaak.

Opbouw van het besluit

7. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. Allereerst is in hoofdstuk 2 de procedure van totstandkoming van dit besluit beschreven. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 beschrijft ACM welk kader zij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van ACM te motiveren bij de totstandkoming van de methode van regulering. Het kader wordt onder meer bepaald door de wettelijke basis (hoofdstuk 3), het segment van de gasmarkt waar dit besluit betrekking op heeft (hoofdstuk 4) en de doelstellingen van de wetgever (hoofdstuk 5). Om het besluit toekomstbestendig te laten zijn heeft ACM onder meer laten onderzoeken welke relevante, ook Europese, ontwikkelingen voor de methode van regulering (te verwachten) zijn. Ook is onderzocht op welke wijze ACM tot een gefundeerd oordeel kan komen over de statische efficiëntie van GTS. De uitkomsten van deze onderzoeken worden kort beschreven en er wordt aangegeven wat de consequenties daarvan zijn voor de methode van regulering (hoofdstuk 6).

8. Vervolgens beschrijft ACM de methode van regulering. De uitgangspunten van de reguleringssystematiek worden in hoofdstuk 7 beschreven. Daarna beschrijft ACM in hoofdstuk 8 de methode voor de bepaling van de efficiënte eindkosten. Vervolgens beschrijft ACM de bepaling van de rekenvolumina (hoofdstuk 9). Hoofdstuk 10 beschrijft de relatie tussen dit besluit en de tarievenbesluiten. ACM eindigt het besluit met het dictum (hoofdstuk 11).

9. Na deze hoofdstukken volgt de begrippenlijst, met daarin een overzicht van de belangrijkste begrippen en afkortingen in dit besluit, inclusief een korte toelichting daarop.

Bijlagen bij het besluit

10. ACM heeft drie bijlagen toegevoegd aan het besluit. Bijlage 1 bevat een uitwerking van de methode tot vaststelling van de x-factor in rekenkundige formules. Bijlage 2 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop ACM het redelijk rendement (ook wel 'Weighted Average Cost of Capital', hierna: de WACC) op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt. Bijlage 3 bevat een weergave en bespreking van de ingediende zienswijzen ten aanzien van het eerste methodebesluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van onderhavig besluit.

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

11. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit.

12. Met dit besluit stelt ACM de methode van regulering vast als bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet. Deze methode zal worden toegepast ter vaststelling van de doelmatigheidskorting als bedoeld in artikel 82, vierde lid van de Gaswet.

13. Ingevolge artikel 82, tweede lid van de Gaswet, stelt ACM de methode van regulering vast na overleg met GTS, de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt.

14. ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van overleg met een klankbordgroep. Het overleg met de klankbordgroep had een informerend en consulterend karakter ten behoeve van de methodebesluiten voor GTS, TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT) en de regionale netbeheerders (hierna: RNB's). Voor de klankbordgroep heeft ACM TenneT, GTS, de RNB's, Netbeheer Nederland en organisaties die op de elektriciteit- en gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen (hierna: representatieve organisaties) uitgenodigd.

15. Uiteindelijk hebben vertegenwoordigers van negentien organisaties zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.[2] Er hebben in totaal tien bijeenkomsten plaatsgevonden, waarvan de eerste plaatsvond op 9 februari 2012, gevolgd door bijeenkomsten op 29 maart 2012, 24 augustus 2012, 5 oktober 2012, 11 oktober 2012, 14 november 2012, 6 december 2012, 13 december 2012, 20 december 2012 en 12 maart 2013. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.

16. GTS heeft bij brief van 7 november 2012 een document met haar standpunten in het kader van de totstandkoming van de methode van regulering aan ACM doen toekomen.[3] Bij brief van 3 januari 2013 heeft GTS zorgen omtrent de procesgang bij de voorbereiding van het besluit en de onduidelijkheid die door ACM zou zijn gecreëerd over het al dan niet gebruik

[2] De klankbordgroep bestaat hierdoor uit vertegenwoordigers van Delta Netwerkbedrijf, Endinet, EFET, Energie-Nederland, Enexis, FME-CWM, GTS, Liander, LTO Noord Glaskracht, Netbeheer Nederland, Nogepa, Rendo, Stedin, Stichting Duurzame Energie Koepel, TenneT, Vereniging voor Energie, Milieu en Water, Vereniging van Gasopslag Nederland, Westland Infra Netbeheer en Cogas Infra & Beheer B.V.

[3] Kenmerk LTF 12.1377.

maken van een internationale kostenbenchmark geuit.[4] Bij brief van 4 februari 2013 heeft GTS haar standpunten verder aangevuld.[5] ACM heeft op 18 februari 2013 een brief van de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW) ontvangen.[6] FME-CWM heeft op 21 februari 2013 een brief met haar standpunten ingediend.[7] In een notitie van 29 november 2012 heeft Energie-Nederland haar visie op omzetregulering bij GTS weergegeven.[8]

17. Over de vermogenskostenvergoeding heeft ACM meerdere rapporten ontvangen. Nera Economic Consulting (hierna: NERA) heeft namens Netbeheer Nederland twee rapporten ingediend.[9] Daarnaast heeft PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) een onderzoek voor Netbeheer Nederland uitgevoerd.[10] Tot slot heeft PwC ook een onderzoek voor Stedin uitgevoerd.[11]

18. ACM heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op de totstandkoming van dit besluit.

19. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft ACM op 1 mei 2013 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. Tegelijk met de terinzagelegging heeft ACM in de Staatscourant van 1 mei 2013 kennis van het ontwerpbesluit gegeven. Bovendien heeft ACM het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken op de internetpagina van ACM, www.acm.nl, gepubliceerd.

20. Op 31 mei 2013 heeft ten kantore van ACM een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van de hoorzitting heeft ACM gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl. Ook heeft ACM de schriftelijke zienswijzen gepubliceerd op dezelfde internetpagina. Deze zienswijzen zijn mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzenperiode. In bijlage 3 van het besluit geeft ACM haar reactie op de zienswijzen. Indien een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, heeft ACM dit in het besluit duidelijk aangegeven.

---

[4] Kenmerk LTM 13.0012.

[5] Kenmerk LTM 13.0122.

[6] Kenmerk E13b03.

[7] Kenmerk 2013/CHD/pwe/002.

[8] Per email op 30 november 2012 aan ACM gezonden.

[9] *A consistent methodology for estimating the WACC for Dutch Energy Networks* (27 november 2012) *en Response to Brattle's estimates of the weighted average cost of capital for Dutch network companies* (11 januari 2013).

[10] *Visie van investeerders en financiële marktpartijen ten aanzien van de vermogenskostenvergoeding* (januari 2013).

[11] *Optimal debt portfolio and the regulatory cost of capital* (18 januari 2013).

21. De voorbereidingsprocedure is uitgebreid met nog twee laatste bijeenkomsten met de hierboven genoemde klankbordgroep op 10 september 2013. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl

Correctie verdeelsleutel bestaande aansluitingtaak

21a. Bij besluit van 20 augustus 2015 heeft ACM de hoogte van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak, zoals opgenomen in randnummer 155 van het eerste methodebesluit, gewijzigd vastgesteld op 5,3%. ACM heeft het eerste methodebesluit voor het overige in stand gehouden.

De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015

21b. Bij tussenuitspraak van 5 maart 2015 heeft het CBb geoordeeld dat het beroep van GTS met betrekking tot de toepassing van de dynamische efficiëntieparameter voor de periode 2014-2016 op de periode 2010-2013 slaagt, en dat hij het x-factorbesluit in zoverre zal vernietigen. Voorts oordeelt het CBb dat het eerste methodebesluit aan herstelbare gebreken lijdt, namelijk wat betreft de vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC en de gebrekkige motivering van de keuze voor twee business cycles bij de bepaling van de dynamische efficiëntie van GTS. In het belang van een spoedige beëindiging van het geschil heeft het CBb ACM opgedragen om binnen zes maanden na de verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in de tussenuitspraak.

21c. Bij brief van 15 april 2015 heeft ACM het CBb om een rectificatie van de tussenuitspraak verzocht met betrekking tot diens oordeel over de toepassing van de dynamische efficiëntieparameter voor de periode 2014-2016 op de periode 2010-2013, omdat het x-factorbesluit niet ter beoordeling voorlag bij het CBb en de betreffende beroepsgrond van GTS gericht was tegen het eerste methodebesluit. Bij brief van 20 mei 2015 heeft GTS het CBb laten weten het verzoek van ACM te onderschrijven. Bij brief van 9 juli 2015, door ACM ontvangen op 10 juli 2015, heeft het CBb de gerectificeerde uitspraak aan ACM gezonden.De wijzigingen die het CBb heeft aangebracht betreffen het schrappen van overwegingen die zien op het x-factorbesluit.

21d. Bij brief van 29 april 2015 heeft ACM het CBb verzocht om verlenging van de termijn van zes maanden waarbinnen ACM de gebreken dient te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen. ACM heeft het CBb verzocht om de termijn te stellen op zes maanden nadat het CBb heeft geoordeeld over het bovengenoemde verzoek van ACM tot rectificatie van de tussenuitspraak inzake het methodebesluit voor GTS en de beroepsgronden gericht tegen het methodebesluit transporttaken TenneT en het

methodebesluit systeemtaken TenneT voor de reguleringsperiode 2014-2016. In reactie daarop heeft Netbeheer Nederland namens de regionale netbeheerders bij brief van 1 juni 2015 het CBb verzocht het uitstelverzoek van ACM af te wijzen en ACM te houden aan de termijn vermeld in het dictum van de tussenuitspraak. Daarnaast verzoekt Netbeheer Nederland namens de regionale netbeheerders om met betrekking tot de WACC een boven de partijen staande deskundige aan te wijzen die met gezag zou kunnen rapporteren over de wijze van financiering van een efficiënt gefinancierde netbeheerder. Bij brief van 4 juni 2015 heeft ook GTS het CBb verzocht om ACM geen uitstel te verlenen en tevens aangegeven het – voor haar beroep – niet nodig te achten een deskundige te benoemen. Bij brief van 9 juni 2015 heeft het CBb gereageerd op de brieven van Netbeheer Nederland en GTS met de mededeling dat hij geen verzoek van ACM heeft ontvangen en niet voornemens te zijn uitstel te verlenen of een deskundige te benoemen.

21e. Bij brief van 11 juni 2015 heeft ACM het CBb nogmaals het verzoek om uitstel toegestuurd dat zij reeds op 29 april 2015 aan het CBb had toegezonden. Hierbij heeft ACM het CBb verzocht om de beslissing te heroverwegen en het verzoek om uitstel alsnog te beoordelen en toe te kennen. In reactie daarop heeft Netbeheer Nederland namens de regionale netbeheerders bij brief van 12 juni 2015 het CBb wederom verzocht het uitstel niet te verlenen. Ook GTS heeft bij brief van 12 juni 2015 bij het CBb aangegeven dat er geen aanleiding is tot uitstel. Bij brief van 4 augustus 2015, door ACM ontvangen op 5 augustus 2015, heeft het CBb het verzoek om uitstel van ACM afgewezen.

21f. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb heeft ACM ervoor gekozen om de keuze in het eerste methodebesluit voor twee business cycles bij de bepaling van de dynamische efficiëntie van GTS te wijzigen. Aangezien dit een inhoudelijke wijziging van het eerste methodebesluit betreft en zodoende een nieuw besluit van ACM vergt, heeft ACM op 28 mei 2015 een bijeenkomst van de klankbordgroep georganiseerd ter invulling van de wettelijke verplichting om over de vast te stellen methode overleg te voeren met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt. Tijdens deze bijeenkomst is besproken hoe ACM voornemens is gevolg te geven aan dit deel van de opdracht die het CBb haar in de tussenuitspraak van 5 maart 2015 heeft gegeven.

21g. Vertegenwoordigers van dertien organisaties hebben zich uiteindelijk aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep, te weten vertegenwoordigers van Cogas, DNWB, Endinet, Enexis, GTS, Liander, Netbeheer Nederland, RENDO, Stedin, TenneT, VEMW, Westland en Zebra. Op 17 juni 2015 heeft ACM het verslag van de bijeenkomst aan deze organisaties toegestuurd.

21h. ACM heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de voorbereiding van het gewijzigd methodebesluit. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft ACM op 1 september 2015 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken voor een periode van zes weken ter inzage gelegd. Tegelijk met de terinzagelegging heeft ACM in de Staatscourant van 1 september 2015 (nr. 27746) kennis gegeven van het ontwerpbesluit. Bovendien heeft ACM het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.

21i. GTS heeft per e-mail van 16 september 2015 aan ACM medegedeeld dat zij geen gebruik zal maken van de gelegenheid om mondeling haar zienswijze naar voren te brengen met betrekking tot het ter inzage gelegde ontwerpbesluit. Ook andere partijen hebben geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om mondeling een zienswijze naar voren te brengen. Wel heeft ACM op 13 oktober 2015 een schriftelijke zienswijze ontvangen van GTS. Deze zienswijze is gepubliceerd op de internetpagina van ACM. In haar zienswijze geeft GTS aan dat zij het oneens is met de interpretatie die ACM aan de tussenuitspraak geeft en de motivering door ACM van de wijzigingen, maar dat deze wijzigingen conform de tussenuitspraak van het CBb zijn en daarom kunnen worden overgenomen in het definitieve besluit. Om die reden ziet ACM geen aanleiding om in onderhavig besluit nader op de zienswijze van GTS te reageren. De zienswijze van GTS heeft niet geleid tot een wijziging van het besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit. Naast de zienswijze van GTS heeft ACM geen schriftelijke zienswijzen ontvangen.

De tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016

21j. Bij tussenuitspraak van 12 januari 2016 heeft het CBb geoordeeld dat ACM niet aan de eerste wijzigingsopdracht heeft voldaan. Het CBb heeft ACM opgedragen om binnen één maand na de verzending van de tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in de tussenuitspraak. Het CBb draagt ACM op om in overleg met appellanten de kostenvoet vreemd vermogen opnieuw te bepalen.

21k. ACM heeft op 21 januari 2016 en 3 februari 2016 overleg gevoerd met appellanten.[12] Gelet op de opdracht van het CBb om (alleen) overleg met appellanten te voeren en de korte termijn waarbinnen ACM deze opdracht moet uitvoeren, was het niet mogelijk het herstelbesluit voor te bereiden met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb. Dit heeft tot gevolg dat andere belanghebbenden niet hebben kunnen reageren op het herstelbesluit.

[12] Verslagen op www.acm.nl.

3 Wettelijk kader

22. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de bepalingen die gezamenlijk de wettelijke basis vormen voor dit besluit.

Bevoegdheidsgrondslag

23. Artikel 82, lid 1 van de Gaswet luidt:
'In afwijking van artikel 80 worden de tarieven ter uitvoering van de taken door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, genoemd in artikel 10 en 10a, eerste lid, onderdeel b, c, d en e, alsmede de tarieven voor de transportondersteunende diensten vastgesteld overeenkomstig dit artikel.'

24. Artikel 82, lid 2 van de Gaswet luidt:
'Voor elke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, bedoeld in het eerste lid, stelt de Autoriteit Consument en Markt de methode van regulering vast, voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar, na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt en met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering op [lees: en] *de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken worden bevorderd.'*

Wettelijke taken

25. Artikel 10, eerste lid, van de Gaswet (transporttaak) luidt:
"Een netbeheerder, een gasopslagbedrijf of een LNG-bedrijf heeft tot taak zijn gastransportnet, onderscheidenlijk zijn gasopslaginstallatie of zijn LNG-installatie op economische voorwaarden in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat gastransportnet of die installatie en van het transport van gas waarborgt en het milieu ontziet."

26. Artikel 10a, eerste lid, aanhef en onder b, e (balancering) en c (kwaliteitsconversie), van de Gaswet luiden:
"Onverminderd de artikelen 10, 42 en 54a, en hoofdstuk 2 heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet tevens tot taak;
b. het in evenwicht houden van het door hem beheerde gastransportnet,
c. ten behoeve van gebruikers van het door hem beheerde gastransportnet;
1. indien noodzakelijk gelet op het verschil tussen de kwaliteit van het op het gastransportnet ingevoegde gas en het aan het gastransportnet onttrokken gas, gas met een hogere energie-inhoud naar een lagere energie-inhoud administratief of fysiek om te zetten;
2. indien noodzakelijk gelet op het verschil tussen de kwaliteit van het op het gastransportnet ingevoegde gas en het aan het gastransportnet onttrokken gas, gas met een lagere energie-

inhoud naar een hogere energie-inhoud administratief om te zetten, voor zover er gas met een hogere energie-inhoud voor omzetting beschikbaar is;
3. gas in de gewenste samenstelling te brengen, tenzij deze taken redelijkerwijs niet van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet kunnen worden gevergd;
e. een programmaverantwoordelijke actuele en zo correct en volledig mogelijke informatie te verschaffen over:
1. de mate waarin hij zich overeenkomstig zijn programma als bedoeld in artikel 17b, eerste en tweede lid, gedraagt;
2. de mate waarin het landelijk gastransportnet in evenwicht is;"

27. Artikel 10, zesde lid, van de Gaswet (aansluittaak) luidt:
"Een netbeheerder heeft, in aanvulling op de in het eerste, derde en vijfde lid genoemde taken, in het voor hem krachtens artikel 12f vastgestelde gebied tevens tot taak om:
a. een ieder die verzoekt om een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft van ten hoogste 40 m3(n) per uur te voorzien van deze aansluiting;
b. *een ieder die verzoekt om een aansluitpunt ten behoeve van een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft groter dan 40m3(n) per uur te voorzien van een aansluitpunt op het dichtstbijzijnde punt van het gastransportnet met een voor die aansluiting geschikte druk en voldoende capaciteit*.

28. Artikel 10a, eerste lid, aanhef en onderdeel d (bestaande aansluitingtaak) luidt:[13]
"Onverminderd de artikelen 10, 42 en 54a, en hoofdstuk 2 heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet tevens tot taak;
d. in aanvulling op artikel 10, zesde lid, het in werking hebben en onderhouden van aansluitingen op het landelijk gastransportnet die voor 1 april 2011 in gebruik zijn genomen."

Europese wetgeving

29. De Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005 (hierna: de Gasverordening) bepaalt in artikel 13, eerste lid, eerste, tweede en derde alinea het volgende:
"1. De door de transmissiesysteembeheerders toegepaste tarieven, of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden die zijn goedgekeurd door de regulerende instanties overeenkomstig artikel 41, lid 6, van de Richtlijn 2009/73/EG, alsmede de tarieven die worden gepubliceerd overeenkomstig artikel 32, lid 1, van die richtlijn, zijn transparant, houden rekening met de noodzaak van systeemintegriteit en verbetering ervan en zijn een afspiegeling van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, waarbij tevens wordt

[13] Naar verwachting zal deze wettelijke bepaling per 1 januari 2014 van kracht zijn.

gelet op de nodige winst op de investeringen en in voorkomende gevallen met inachtneming van de benchmarking van tarieven door de regulerende instanties. De tarieven of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden zijn niet-discriminerend.
De lidstaten kunnen besluiten dat de tarieven ook kunnen worden vastgesteld aan de hand van marktgerichte regelingen, zoals veilingen, mits dergelijke regelingen en de eruit voortvloeiende inkomsten door de regulerende instanties worden goedgekeurd.
De tarieven of methode voor de berekening daarvan, zijn bevorderlijk voor de efficiënte handel in gas en voor de concurrentie en zijn tegelijk gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers en op het bieden van stimulansen voor investeringen en het handhaven of creëren van interoperabele transmissienetten."

30. Artikel 13, tweede lid, van de Gasverordening luidt:
"*De tarieven voor de toegang tot netten werken niet beperkend op de marktliquiditeit of verstorend voor de grensoverschrijdende handel van de verschillende transmissiesystemen. Indien verschillen in de tariefstructuren of balanceringsmechanismen de handel tussen transmissiesystemen zouden belemmeren, streven transmissiebeheerders onverminderd artikel 41, lid 6, van Richtlijn 2009/73/EG, in nauwe samenwerking met de betrokken nationale instanties, actief naar de convergentie van tariefstructuren en tariefbeginselen, ook met betrekking tot balancering."*

4 Context van dit besluit

31. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de inhoudelijke context van dit besluit. Door deze context te beschrijven, plaatst ACM dit besluit in een breder perspectief. Het breder perspectief bestaat uit een beschrijving van het segment van de gasmarkt waar dit besluit betrekking op heeft en hoe dit besluit samenhangt met andere besluiten van ACM.

4.1 Inhoudelijke context

32. ACM houdt onafhankelijk toezicht op de gasmarkt, met als doel deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De gasmarkt bestaat uit de segmenten productie, levering en transport van gas. Bij productie en levering van gas is sprake van een vrije markt. Voor de bijbehorende diensten op deze segmenten kunnen handelaren, zakelijke gebruikers en consumenten in principe zelf bepalen met welk bedrijf zij een contract willen afsluiten. Bij het transport van gas is dit niet het geval. Degenen die gebruik willen maken van de transportcapaciteit van een bepaald net kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport willen laten verrichten. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het net beheert waarvan zij gebruik willen maken.

33. Degene aan wie een gastransportnet toebehoort, is ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Gaswet verplicht voor het beheer van dat net één of meer naamloze of besloten vennootschappen als netbeheerder aan te wijzen. De aanwijzing van een netbeheerder behoeft ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Gaswet instemming van de Minister. GTS is aangewezen als beheerder van het landelijk gastransportnet. De meeste afnemers zijn echter niet op dit landelijk gastransportnet aangesloten, maar op een fijnmazig gasdistributienet met een regionaal karakter.

34. Aangezien het niet doelmatig is om meerdere gastransportnetten met een landelijke dekking naast elkaar te hebben, bevindt de landelijk netbeheerder zich feitelijk in een monopoliesituatie. Hij ondervindt bij het beheer van zijn gastransportnet nagenoeg geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van concurrentie zou ertoe kunnen leiden dat de landelijk netbeheerder niet doelmatig werkt of tarieven hanteert die boven de door hem gemaakte kosten uitstijgen. De afnemers worden dan benadeeld. Zij kunnen immers niet kiezen voor een aansluiting op een gastransportnet van een andere netbeheerder waar zij “meer waar voor hun geld krijgen”.[14] Afnemers zijn daarom gebaat bij een bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport. Ook zijn afnemers erbij gebaat dat de landelijk netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

[14] Vergelijk Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, nr. 28, p. 13.

35. De wetgever heeft ACM belast met de taak om een methode van regulering vast te stellen waarmee de landelijk netbeheerder “een prikkel krijgt om net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie”.[15] Daarnaast dient de tariefregulering de netbeheerder voldoende financiële ruimte te bieden om aan de gestelde kwaliteitseisen te kunnen voldoen.

36. Daarbij geldt dat als de landelijk netbeheerder de noodzakelijke kosten vergoed kan krijgen via de inkomsten uit gereguleerde tarieven, de kwaliteit (en daarmee de leveringszekerheid van gas) niet door de regulering in gevaar komt. De noodzakelijke kosten zijn hierbij de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers) die hij maakt om de wettelijke taken uit te voeren.

4.2 Samenhang met andere besluiten

37. Jaarlijks stelt ACM in het tarievenbesluit de tarieven vast die GTS in rekening mag brengen. ACM vindt het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe deze tarieven samenhangen met dit besluit en de hiervan afgeleide x-factor voor GTS. ACM hecht hier enerzijds aan omdat deze begrippen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Anderzijds wordt op deze manier duidelijk waarom ACM bepaalde begrippen (zoals 'totale inkomsten') gebruikt bij de methode van regulering.

Van methodebesluit…

38. ACM stelt met dit methodebesluit de methode van regulering vast met betrekking tot enkele taken van de landelijke netbeheerder. Met deze methode van regulering beoogt ACM de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken te bevorderen. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 82, tweede lid, van de Gaswet:
“*Voor elke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, bedoeld in het eerste lid, stelt de Autoriteit Consument en Markt de methode van regulering vast, voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar, na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt en met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering op* [lees: en] *de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken worden bevorderd”.*

….via x-factorbesluit…

39. Vervolgens past ACM het methodebesluit toe om onder meer de hoogte van de x-factor voor GTS vast te stellen (hierna: x-factorbesluit). De x-factor geeft invulling aan de doelmatigheidsverbetering die GTS kan behalen op de afzonderlijke taken. De methode van

[15] Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, nr. 28, p. 13.

regulering is daarmee onder meer een methode voor de berekening van de x-factor. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 82, vierde lid, van de Gaswet:
"de Autoriteit Consument en Markt stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties een doelmatigheidskorting vast. Dit besluit geldt voor dezelfde periode als het besluit op grond van het tweede lid. De doelmatigheidskorting heeft tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen."

…naar tarievenbesluit

40. GTS zendt jaarlijks aan ACM een voorstel voor de tarieven die zij zal berekenen voor de uitvoering van haar taken (hierna: tarievenvoorstel). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 82, derde lid, van de Gaswet:
"De netbeheerder van het landelijk gastransportnet zendt jaarlijks voor 1 september aan de Autoriteit Consument en Markt een voorstel voor de tarieven voor uitvoering van de taken genoemd in de artikelen 10 en 10a, met inachtneming van de tariefstructuren vastgesteld op grond van artikel 12f of 12g en met inachtneming van de gemaakte kosten voor investeringen, bedoeld in artikel 39e, 39f, derde lid, of 54a, derde lid, voor zover deze kosten doelmatig zijn."

41. Vervolgens stelt ACM de tarieven jaarlijks vast en legt deze neer in een tarievenbesluit. Een tarievenbesluit bevat derhalve de tarieven die gebruikers van het landelijk gastransportnet moeten betalen voor de uitvoering van de taken van GTS. De wettelijke grondslag voor de vaststelling van de tarieven is artikel 82, vijfde, zesde en achtste lid, van de Gaswet:
"- 5. De Autoriteit Consument en Markt stelt jaarlijks de tarieven vast die kunnen verschillen voor de onderscheiden tariefdragers.
- 6. Indien een voorstel niet binnen de termijn, bedoeld in het derde lid, aan Autoriteit Consument en Markt is gezonden stelt deze de tarieven uit eigen beweging vast met inachtneming van dit artikel.
-(…)
- 8. Artikel 81c, tweede en zesde lid, zijn van overeenkomstige toepassing."

42. Op de vaststelling van tarieven van GTS is de correctiemogelijkheid van artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet van overeenkomstige toepassing verklaard voor de tarievenvaststelling van de landelijke netbeheerder:
"de Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren, indien de tarieven die golden in het jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t:
a. bij rechterlijke uitspraak of met toepassing van de artikelen 6:19 of 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht zijn gewijzigd;
b. zijn vastgesteld met inachtneming van onjuiste of onvolledige gegevens en de Autoriteit Consument en Markt, indien zij de beschikking had over de juiste of volledige gegevens, tarieven zou hebben vastgesteld die in aanmerkelijke mate zouden afwijken van de vastgestelde tarieven;

c. zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijk gegevens daarvan afwijken;
d. zijn vastgesteld met gebruikmaking van gegevens omtrent kosten voor bepaalde diensten, terwijl netbeheerders die diensten in het jaar t of een gedeelte van jaar t niet hebben geleverd of voor die diensten geen of minder kosten hebben gemaakt."

4.3 De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015

42a. In zijn tussenuitspraak van 5 maart 2015 heeft het CBb geoordeeld dat het beroep van GTS met betrekking tot de toepassing van de dynamische efficiëntieparameter voor de periode 2014-2016 op de periode 2010-2013 slaagt, en dat hij het eerste methodebesluit in zoverre zal vernietigen. Voorts oordeelt het CBb dat het eerste methodebesluit aan herstelbare gebreken lijdt, namelijk wat betreft de vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC en de gebrekkige motivering van de keuze voor twee business cycles bij de bepaling van de dynamische efficiëntie van GTS.

42b. Het CBb verbond aan dit oordeel de volgende opdracht voor ACM:

Het College:
- draagt ACM op om binnen zes maanden na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de overwegingen en de aanwijzingen in deze tussenuitspraak;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

4.4 De tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015

42c In de tussenuitspraak van 12 januari 2016 heeft het CBb geoordeeld dat ACM voor de reguleringsmethode 2014-2016 een gebrek in de WACC moet herstellen. Het CBb verbond aan dit oordeel de volgende opdracht voor ACM:

Het College:

- *draagt ACM op om binnen een maand na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen dan wel andere besluiten daarvoor in de plaats te nemen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;*
- *houdt iedere verdere beslissing aan.*

5 Beoordelingskader

43. In dit hoofdstuk beschrijft ACM welk beoordelingskader zij hanteert voor de methode van regulering. Ten eerste geeft ACM de relevante doelstellingen van de Europese wetgever weer en hoe zij deze interpreteert. Ten tweede worden de doelstellingen van de nationale wetgever weergegeven en geeft ACM aan hoe zij deze interpreteert.

5.1 Europese doelstellingen

44. De Gasverordening stelt in artikel 13, eerste lid een aantal eisen waaraan de tarieven voor nettoegang dienen te voldoen. De eisen die relevant zijn voor de methode van regulering zijn volgens ACM dat de daaruit voortvloeiende tarieven:
    - rekening houden met de noodzakelijke systeemintegriteit en verbetering ervan;
    - een afspiegeling vormen van de werkelijk gemaakte kosten voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn;
    - rekening houden met de nodige winst op investeringen en het bieden van stimulansen voor investeringen;
    - niet-discriminerend zijn en gericht zijn op het vermijden van kruissubsidiëring;
    - de marktliquiditeit niet beperken en de grensoverschrijdende handel van de verschillende transmissiesystemen niet verstoren;
    - bevorderlijk zijn voor de efficiënte handel in gas en voor de concurrentie; en
    - gericht zijn op het handhaven of creëren van interoperabele transmissienetten.

    Deze eisen worden hierna kort geduid.

45. Het uitgangspunt *transparantie* houdt in dat ACM in dit besluit zoveel mogelijk uitleg geeft over de methode van regulering en inzicht in de kosten waarop de tarieven zijn gebaseerd. Tevens is dit het uitgangspunt voor het x-factorbesluit en de tarievenbesluiten. Hiermee maakt ACM op transparante wijze inzichtelijk hoe de tarieven voor afnemers worden vastgesteld.

46. Het uitgangspunt dat rekening gehouden moet worden met *de noodzaak van systeemintegriteit* wordt uitgelegd als dat het gastransportnet goed en betrouwbaar moet kunnen blijven functioneren. In de regulering moet daarom voldoende financiële ruimte geboden worden voor investeringen die noodzakelijk zijn om de betrouwbaarheid van het netwerk te garanderen, bijvoorbeeld investeringen om congestie op te lossen. ACM houdt hier rekening mee doordat de efficiënte kosten die voortvloeien uit noodzakelijke investeringen worden vergoed via de tarieven.

47. Het uitgangspunt dat de tarieven een afspiegeling dienen te zijn van de *werkelijke kosten*, voor zover deze overeenkomen met die van een *efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder* houdt in dat de tarieven gebaseerd moeten zijn op daadwerkelijke kosten van GTS, maar dat deze slechts in aanmerking kunnen worden genomen voor zover een efficiënte, structureel vergelijkbare, netbeheerder deze kosten in dezelfde omstandigheden ook gemaakt zou hebben.

48. Het uitgangspunt is dat rekening gehouden moet worden met de *nodige winst op investeringen* en dat de tarieven gericht zijn op het bieden van *stimulansen* voor investeringen. ACM houdt hier rekening mee door in de berekening van de efficiënte kosten een redelijk rendement op de investeringen te verwerken.

49. ACM interpreteert het uitgangspunt dat de tarieven zijn gericht op het *vermijden van kruissubsidiëring* tussen de netgebruikers en *niet-discriminerend* zijn als volgt. Het tarief voor een dienst dient een vergoeding te bieden voor de (efficiënte) kosten die zijn gemoeid met het leveren van deze dienst. Andere kosten dan deze kosten dienen niet tot vergoeding te komen in het desbetreffende tarief. Dit betekent dat een afnemer van een bepaalde dienst middels het bijbehorende tarief uitsluitend de kosten betaalt die met deze dienst gemoeid zijn. Hiermee wordt kruissubsidiëring van de ene dienst door de andere dienst, en daarmee (mogelijk) van de ene afnemer door de andere afnemer, voorkomen. Het non-discriminatiebeginsel betekent dat de netbeheerder, zonder juridische grondslag, voor eenzelfde dienst geen verschillende tarieven in rekening mag brengen. De wijze waarop ACM met dit kostenveroorzakings- en gelijkheidsbeginsel omgaat is onder meer vastgelegd in de TarievenCode Gas.

50. Het uitgangspunt dat de tarieven voor de toegang tot de netten *niet beperkend op de marktliquiditeit* mogen werken, houdt volgens ACM in dat de tariefsystematiek zo ontworpen moet zijn dat daarmee voor zover mogelijk wordt gestimuleerd of gefaciliteerd dat:
    - bestaande capaciteit efficiënt gebruikt wordt;
    - de transmissiesysteembeheerder capaciteit uitbreidt als de markt daarom vraagt; en dat
    - daarmee zoveel mogelijk capaciteit als technisch mogelijk beschikbaar wordt gesteld aan de markt.

51. Dit uitgangspunt is daarmee ook gekoppeld aan het uitgangspunt dat de tarieven bevorderlijk moeten zijn voor de *efficiënte handel in gas* en voor de *concurrentie*. Het methodebesluit voorziet hierin onder meer doordat ACM een schatting opneemt voor de kosten voortvloeiend uit zogeheten marktfaciliterende activiteiten. ACM gaat hier in paragraaf 10.9 nader op in.

52. Voorts wordt hierin voorzien doordat in de methode beperkte tariefruimte wordt geboden voor het geval dat sprake is van *pipe-to-pipe competition* op een bepaalde route. GTS moet dan

aantonen dat zij effectieve concurrentie ondervindt op een bepaalde route, en dat het vasthouden aan het principe van kostenoriëntatie voor het desbetreffende tarief op die route de concurrentie verstoort. ACM heeft in 2007 en 2011 onderzoek laten doen naar *pipe-to-pipe competition* op het gehele netwerk van GTS.[16] Uit deze onderzoeken kwam telkens de conclusie dat er geen *pipe-to-pipe competition* is op het netwerk van GTS als geheel.[17] ACM heeft geen aanleiding om aan te nemen dat de concurrentie-omstandigheden significant zijn gewijzigd sedertdien. ACM komt dan ook niet toe aan het beoordelen van de wenselijkheid van het vaststellen van de inkomsten van GTS op basis van een tarievenbenchmark. In paragraaf 10.10 licht ACM dit verder toe.

53. De Gasverordening schrijft eveneens voor dat stimulansen geboden moeten worden voor het handhaven of creëren van *interoperabele transmissienetten*. De interoperabiliteit betreft de technische mogelijkheid om een veilige gasstroom tussen verschillende netwerken mogelijk te maken, die mogelijk in beheer zijn bij andere (buitenlandse) netbeheerders. In de tariefregulering moet voldoende financiële ruimte gegeven worden om de netbeheerder in staat te stellen deze maatregelen te nemen.

5.2 Nationale doelstellingen

54. ACM onderscheidt twee nationale wettelijke doelstellingen voor de vaststelling van de methode van regulering. Deze zijn bepaald in artikel 82, tweede lid van de Gaswet. Het betreft:
    1. Het bevorderen van de doelmatige bedrijfsvoering;
    2. Het bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken.

    ACM licht deze doelstellingen hieronder toe.

5.2.1 Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

55. Artikel 82, tweede lid, van de Gaswet geeft aan dat de methode van regulering vastgesteld wordt met inachtneming van - onder andere - het belang van het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering. De strekking van dit belang blijkt uit nadere analyse van de wetsgeschiedenis. Artikel 82 van de Gaswet is bij amendement in de Gaswet opgenomen. In de toelichting op dit amendement wordt een relatie gelegd met de regulering met betrekking tot de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. De toelichting bij het amendement luidt als volgt:

---

[16] Brattle (2007), *Assessing pipe-to-pipe competition: Theoretical framework and application to GTS* en Brattle (2011), *Assessing pipe-to-pipe competition: Theoretical framework and application to GTS*.

[17] ACM ziet dus, anders dan GTS, geen aanleiding om opnieuw onderzoek te doen naar *pipe-to-pipe competition* op het gehele netwerk van GTS.

"Het systeem van gereguleerde toegang tot elektriciteitsnetten heeft zich in de praktijk bewezen als een goed werkend en door alle betrokken partijen als wenselijk ervaren systeem. Daarnaast biedt een systeem van gereguleerde toegang tot gasnetten de kleinverbruikers de beste bescherming tegen onredelijke voorwaarden en tarieven. (…). Vanwege de bijzondere positie van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet als systeembeheerder, gelijk de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, wordt voor deze netbeheerder voorzien in een afwijkend systeem van tariefregulering."[18]

56. Vanwege de hierboven genoemde parallel met TenneT wordt voor een verdere toelichting op het doel van het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering aangesloten bij de toelichting op de relevante artikelen in de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). In artikel 41, eerste lid, van de E-wet is vastgelegd dat ACM "door middel van marktwerking" de doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders bevordert. De wetgever heeft dit als volgt toegelicht: *"In een markt met concurrentie betekent doelmatig handelen dat een bedrijf alleen die kosten maakt die noodzakelijk zijn en kunnen worden terugverdiend, inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers van het bedrijf. Een bedrijf dat niet efficiënt handelt of meer dan een redelijk rendement uitkeert aan haar kapitaalverschaffers, zal in een concurrerende markt niet kunnen voortbestaan. Immers, de klanten van dit bedrijf zullen kiezen voor de goedkopere concurrent waar zij meer waar voor hun geld krijgen. De bedoeling van het reguleringssysteem in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is om bedrijven die zich in een monopoloïde situatie bevinden een prikkel te geven net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie. (…) Dit betekent in de eerste plaats dat eventuele overwinsten die qua omvang uitgaan boven het redelijk rendementsniveau (monopoliewinsten) bij deze bedrijven moeten worden teruggebracht tot een redelijk rendement. In de tweede plaats zullen de bedrijven ernaar moeten streven om net zo efficiënt te werken als het meest efficiënte bedrijf in de sector. In de derde plaats zal de sector sowieso als geheel haar efficiencyniveau dienen te verhogen."*[19]

57. ACM houdt rekening met het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering wordt bevorderd door in de methode van regulering prikkels in te bouwen, opdat de netbeheerder net zo doelmatig handelt als bedrijven op een markt met concurrentie. Deze methode van regulering is vervolgens de basis voor de vaststelling van de doelmatigheidskorting als bedoeld in artikel 82, vierde lid, van de Gaswet.

[18] Kamerstukken II, 2003/04, 29372, 62.

[19] Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, 28, p.13.

5.2.2 Bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken

58. Artikel 82, tweede lid, van de Gaswet geeft aan dat ACM rekening dient te houden met het belang van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken van de landelijk netbeheerder. Bij de totstandkoming van artikel 82 van de Gaswet heeft de wetgever geen uitleg gegeven over de vraag op welke wijze de bevordering van de doelmatige kwaliteit in de regulering vormgegeven zou moeten worden.

59. ACM vindt in de toelichting op de relevante wetgeving geen aanknopingspunten voor de wijze waarop zij in de methode van regulering invulling moet geven aan het belang van het bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken van GTS. In tegenstelling tot bij de regionale netbeheerders elektriciteit[20] en gas[21] draagt de wetgever ACM niet op om voor de landelijk netbeheerder ten behoeve van kwaliteitsregulering een kwaliteitsterm vast te stellen (hierna: q-factor).[22]

60. In dit verband wijst ACM naar hetgeen de wetgever hierover heeft opgemerkt ten aanzien van TenneT. Ook in het geval van TenneT draagt de wetgever ACM niet op om een q-factor vast te stellen.[23] In de parlementaire geschiedenis is dit als volgt toegelicht:
"*Voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet wordt geen kwaliteitsterm vastgesteld. Artikel 41, derde lid van de Elektriciteitswet 1998 maakt dit mogelijk doordat de vaststelling van een kwaliteitsterm optioneel is. In plaats daarvan geldt voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet op grond van de Netcode de eis van de enkelvoudige storingsreserve. (...).*"[24]

61. ACM borgt de kwaliteit van het transport over het landelijk gastransportnet voornamelijk via de technische voorwaarden gas en het toezicht op artikel 8 van de Gaswet (kwaliteits- en capaciteitsdocument) en de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.[25]

---

[20] Artikel 41a, eerste lid, onderdeel b van de E-wet.

[21] Artikel 81a, eerste lid, onderdeel b van de Gaswet.

[22] De q-factor bepaalt in welke mate de tarieven van de regionale netbeheerders worden bijgesteld in verband met de geleverde kwaliteit.

[23] Artikel 41d, eerste lid van de E-wet.

[24] Kamerstukken II, 2003/04, 29 372, nr. 10.

[25] Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas, Staatscourant 30 december 2004, nr. 253, p. 9. Dat de kwaliteit goed gewaarborgd is blijkt ook uit de kwaliteitsindicatoren die GTS heeft opgenomen in haar 'Rapportage Kwaliteitsindicatoren 2010'. Daaruit blijkt dat de waarden voor jaarlijkse uitvalsduur, de gemiddelde onderbrekingsduur en onderbrekingsfrequentie zeer laag zijn. Het rapport is te vinden op www.gastransportservices.nl.

5.3 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015

Het oordeel van het CBb

61a. In de tussenuitspraak heeft het CBb allereerst geoordeeld dat het eerste methodebesluit aan een herstelbaar gebrek lijdt, namelijk wat betreft de vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC. Het CBb overwoog hierover het volgende:

Vergoeding vreemd vermogen
(…)

1.3 Het College overweegt als volgt. Niet in geschil is dat een efficiënte netbeheerder, die prudent financiert, binnen een reguleringsperiode te maken heeft met zowel kosten voor het aantrekken van nieuwe leningen, als kosten van bestaande leningen. Het (gewogen) gemiddelde van de kosten van een gereguleerde onderneming voor het aantrekken van eigen, onderscheidenlijk vreemd vermogen vormt de WACC. De parameters waaruit de WACC is opgebouwd, kunnen met verschillende methoden worden bepaald. In beginsel zijn verschillende rechtmatige benaderingen denkbaar. ACM gaat uit van een referentieperiode van drie jaar ter bepaling van de risicovrije rente en beoogt daarmee nadrukkelijk de vergoeding voor vreemd vermogen af te stemmen op de kosten voor nieuw vreemd vermogen.

1.4 Het wettelijk systeem van tariefregulering is gebaseerd op het beginsel dat de efficiënte kosten, te weten de kosten die een netbeheerder noodzakelijkerwijs maakt in verband met zijn wettelijke taken, inclusief een redelijk rendement, via de tarieven kunnen worden terugverdiend. Het wettelijk systeem is aldus opgezet dat ACM telkens voor aaneengesloten periodes van drie tot vijf jaar een methode formuleert om de efficiënte kosten aan het einde van die periode te bepalen. Hieruit volgt dat deze efficiënte kosten, met inbegrip van het redelijk rendement, in beginsel binnen de betrokken reguleringsperiode tot vergoeding dienen te komen.

1.5 Nu ACM de in de WACC opgenomen kostenvoet voor vreemd vermogen voor de komende reguleringsperiode afstemt op de kosten van nieuw vreemd vermogen, valt niet uit te sluiten dat de in de eindinkomsten opgenomen rentevergoeding voor vreemd vermogen geen volledige dekking biedt voor de kosten voor vreemd vermogen, aangezien de kosten van lopende leningen in de komende reguleringsperiode – gegeven de daling van de rente die zich in de afgelopen jaren heeft voorgedaan – hoger liggen dan de verwachte kosten voor nieuw aan te trekken vreemd vermogen. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM uitdrukkelijk rekening gehouden met (de geleidelijke herfinanciering van) de bestaande

leningenportefeuille van netbeheerders. Haar keuze om die praktijk te verlaten heeft zij ontoereikend gemotiveerd.
Weliswaar heeft ACM toegelicht dat van een WACC die rekening houdt met bestaande leningen onjuiste investeringsprikkels uitgaan, maar ACM gaat daarbij ten onrechte niet in op het feit dat de WACC deels moet worden aangewend om de (hogere) financieringslasten van het oude vreemd vermogen te voldoen. GTS heeft er naar het oordeel van het College terecht op gewezen dat de WACC deels zal moeten worden aangewend om de hogere financieringslasten van het oude vreemd vermogen te voldoen. Voor zover ACM in dit verband er vanuit gaat dat er steeds een surplus aan rendement is dat de netbeheerder prikkelt tot inefficiënte investeringen, heeft zij dat niet met concrete feiten onderbouwd. De verwachting dat efficiënte kosten voor vreemd vermogen op de lange termijn worden vergoed, uitgaande van een symmetrisch renteverloop is speculatief en wordt reeds daarom verworpen. ACM heeft op dit onderdeel de methodewijziging niet draagkrachtig gemotiveerd. Het betoog van GTS slaagt.

61b. In de tussenuitspraak heeft het CBb voorts geoordeeld dat het eerste methodebesluit tevens aan een ander herstelbaar gebrek lijdt, namelijk wat betreft de gebrekkige motivering van de keuze voor twee business cycles bij de bepaling van de dynamische efficiëntie van GTS. Het CBb overwoog hierover het volgende:

3.3.1 Het College overweegt dat ACM de keuze om voor het bepalen van de dynamische efficiëntie van GTS een periode van twee business cycles (1989-2007) ter meting van de outputprijsverandering te hanteren ontoereikend heeft gemotiveerd. ACM heeft niet onderbouwd op grond van welke objectieve gegevens zij tot deze keuze is gekomen. Het beroep van GTS slaagt op dit onderdeel.

61c. In de tussenuitspraak heeft het CBb tot slot geoordeeld dat het beroep van GTS met betrekking tot de toepassing van de dynamische efficiëntieparameter voor de periode 2014-2016 op de periode 2010-2013 slaagt, en dat hij het eerste methodebesluit in zoverre zal vernietigen. Het CBb overwoog hierover het volgende:

3.3.2 Met betrekking tot de wijze waarop ACM de hoogte van de efficiëntieparameter heeft bepaald overweegt het College dat, zoals ook uit de toelichting op de Gaswet volgt, een wezenlijk onderdeel van het systeem van tariefregulering is dat bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling het extra behaalde rendement mogen behouden. Door in de eindinkomsten 2016 te verdisconteren dat GTS ook in 2010-2013 moet hebben voldaan aan een frontier shift van 1,3%, heeft ACM derhalve in strijd gehandeld met het systeem van tariefregulering op grond van de Gaswet. Dit onderdeel van het beroep van GTS slaagt.

Herstel van het bestreden besluit: vergoeding van kosten van vreemd vermogen binnen de WACC

61d. ACM overweegt dat zij het door het CBb geconstateerde gebrek op twee manieren kan herstellen. ACM kan het methodebesluit voorzien van een aanvullende motivering die wel voldoende draagkrachtig is, of ACM kan ervoor kiezen om op dit punt opnieuw te beslissen. In dat laatste geval verandert de hoogte van de WACC.

61e. Na bestudering van de tussenuitspraak van het CBb kiest ACM ervoor om de motivering, zoals neergelegd in het eerste methodebesluit, aan te passen. Aangezien de hoogte van de WACC hiermee niet verandert en daarmee geen sprake is van een nieuwe beslissing van ACM, hoeft deze gewijzigde motivering niet als ontwerp ter inzage te worden gelegd. ACM heeft de gewijzigde motivering op 3 september 2015, binnen de door het CBb gestelde termijn van zes maanden na verzending van de tussenuitspraak, aan het CBb gezonden. In de onderhavige definitieve versie van het gewijzigd methodebesluit is de aangepaste motivering integraal opgenomen in de randnummers 136 tot en met 145f, 186 tot en met 187, en Bijlage 2 (randnummers 16, 18a, 19, 28 tot en met 29, 31a tot en met 35 en 43a tot en met 43h), met aanpassing van een enkele kennelijke verschrijving. Op grond van de tussenuitspraak stelt het CBb appellanten in de gelegenheid om een zienswijze te geven over de wijze waarop het gebrek is hersteld.

Herstel van het bestreden besluit: bepaling van de dynamische efficiëntie van GTS

61f. Voor het bepalen van de dynamische efficiëntie voor GTS in de reguleringsperiode 2014-2016 heeft ACM het advies van het door haar ingeschakelde onafhankelijke adviesbureau CEPA overgenomen (Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*, november 2012). Het advies van CEPA is mede gebaseerd op een berekening van de gemiddelde outputprijsverandering voor geselecteerde sectoren in de Nederlandse economie over de twee meest recente business cycles. De dynamische efficiëntie voor de vorige reguleringsperiode (2010-2013) is door Reckon, ingehuurd door ACM om voor die periode te adviseren over de dynamische efficiëntie, over een meetperiode berekend die vier business cycles omvat. Beide onderzoeken baseren zich op de dataset EU KLEMS tot aan 2007.

61g. CEPA motiveert haar van Reckon afwijkende advies voor een kortere meetperiode door te wijzen op een trade-off tussen enerzijds de robuustheid van een groot aantal business cycles en anderzijds de representativiteit van de meest recente business cycles. Een berekening over een langere periode, zo stelt CEPA, geeft waarschijnlijk een minder goed beeld als op enig moment de productiviteit in een bedrijfstak structureel op een ander niveau is komen te liggen. Voorbeelden die CEPA hierbij geeft zijn technologische innovatie en afnemende concurrentiekracht. Om die reden adviseert CEPA om de periode te beperken tot de jaren 1989-2007.

61h. ACM overweegt dat zij op dit moment – gelet op de korte termijn die haar gegeven is – geen mogelijkheid ziet om haar keuze voor de twee meest recente business cycles (periode 1989-2007) beter te motiveren dan zij reeds heeft gedaan in het eerste methodebesluit. Zodoende ziet ACM op dit moment geen mogelijkheid om het door het CBb geconstateerde gebrek te herstellen. Om die reden wijzigt ACM met het onderhavige besluit het eerste methodebesluit door alsnog te rekenen met vier business cycles (periode 1978-2007) voor de vaststelling van de dynamische efficiëntie van GTS. Voor de komende reguleringsperiode (2017 en verder) zal ACM de optimale lengte van de meetperiode betrekken bij het onderzoek naar de dynamische efficiëntie.

61i. Met vier business cycles komt de maatstaf outputprijzen, waarop het methodebesluit zich voor de dynamische efficiëntie baseert, uit op 0,0% (Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Complementary note - Response to ACM's questions*, maart 2014). Het representeert de gemiddelde outputprijsverandering voor de geselecteerde representatieve sectoren uit de Nederlandse economie. Dit percentage vormt de nieuwe ondergrens van de bandbreedte voor de dynamische efficiëntie. De bovengrens van de bandbreedte, die berekend is op het gemiddelde van de relevante beschikbare studies naar dynamische efficiëntie bij buitenlandse gas TSO's, blijft op 2,1%. Conform de in het methodebesluit vastgelegde methode stelt ACM de nieuwe waarde voor dynamische efficiëntie vast op het middelpunt van de bandbreedte, zijnde (naar boven afgerond) 1,1%.

61j. Het voorgaande heeft geleid tot een wijziging van de randnummers 172 en 174 van het eerste methodebesluit.

Herstel van het bestreden besluit: toepassing van de dynamische efficiëntieparameter van GTS

61k. ACM heeft in het eerste methodebesluit de dynamische efficiëntie voor GTS voor de reguleringsperiode 2014-2016 vastgesteld op 1,3% (na bovengenoemd herstel: 1,1%). In de methode van regulering wordt deze parameter toegepast om op basis van de kosten 2012 de efficiënte kosten 2016 te schatten. Voor enkele posten wordt de dynamische efficiëntie ook toegepast op eerdere jaren om deze naar het kostenniveau van 2012 te brengen. Daarmee wordt voor de jaren 2010 tot en met 2013 een zelfde productiviteitsverandering haalbaar geacht als voor de jaren 2014 tot en met 2016. ACM acht dit gepast, omdat de nieuw berekende dynamische efficiëntie voor de reguleringsperiode 2014-2016 in aanleg meer recente informatie bevat over de haalbare productiviteitsverandering. Een netbeheerder die in werkelijkheid minder kosten maakt dan het vooraf vastgestelde niveau van efficiënte kosten in de voorgaande reguleringsperiode behoudt dit extra behaalde rendement, maar dat extra rendement wordt hiermee in een volgende reguleringsperiode afgebouwd. Naar de mening van ACM geeft het toepassen van de voor de reguleringsperiode 2014-2016 vastgestelde dynamische efficiëntie vanaf de kosten 2012 (en in voorkomende gevallen vanaf 2010) naar huidige inzichten de beste schatting van de

efficiënte kosten in 2016.

61l. Het CBb overweegt dat met het toepassen van de voor de reguleringsperiode 2014-2016 vastgestelde dynamische efficiëntie op kosten uit de vorige reguleringsperiode alsnog een andere (in dit geval stringentere) productiviteitsverandering voor (een deel van) die periode wordt gehanteerd. Een wezenlijk element uit de reguleringssystematiek is dat netbeheerders die in werkelijkheid minder kosten maken dan het vooraf vastgestelde niveau van efficiënte kosten dit extra behaalde rendement mogen behouden. Het CBb stelt dat met het verdisconteren van een hogere productiviteitsverandering voor (een deel van) de vorige reguleringsperiode bij het vaststellen van het efficiënte kostenniveau in 2016 dit voor GTS niet langer volledig het geval is. ACM geeft gevolg aan de vernietiging van het eerste methodebesluit door het CBb op dit punt, door de toepassing van de dynamische efficiëntie voor GTS met onderhavig gewijzigd methodebesluit te wijzigen.

61m. Dit doet ACM als volgt. Bij het vaststellen van de efficiënte kosten in 2016 voor GTS wordt vanaf de kosten 2012 (en in voorkomende gevallen vanaf het jaar 2010) gerekend met een dynamische efficiëntie voor het jaar 2013 gebaseerd op de parameterwaarde uit de vorige reguleringsperiode en met een dynamische efficiëntie voor de jaren 2014, 2015 en 2016 zoals die voor de reguleringsperiode 2014-2016 is vastgesteld. Dit betekent voor het jaar 2013 een dynamische efficiëntie van 1,0% en voor de jaren 2014, 2015 en 2016 een dynamische efficiëntie van, na voornoemd herstel, 1,1% (was eerder: 1,3%).

61n. Het voorgaande heeft geleid tot een wijziging van de randnummers 193 en 201 van het eerste methodebesluit en de rekenkundige formules (7), (9) en (12) van bijlage 1 bij het eerste methodebesluit.

5.4 Interpretatie van de tussenuitspraak van het CBb van 12 januari 2016

Het oordeel van het CBb

61o In de tussenuitspraak heeft het CBb geoordeeld dat ACM voor de reguleringsmethode 2014-2016 geen WACC mag hanteren waarin geen rekening is gehouden met het gegeven dat bestaande leningen financiële lasten met zich brengen. Het CBb overwoog hierover het volgende:

3.3.1 Verweerder heeft niet in redelijkheid kunnen komen tot de keuze van de kostenvoet vreemd vermogen van 3,85 % nu onduidelijk blijft of en zo ja op welke wijze de realiteit van bestaande financiële verplichtingen onder ogen is gezien en waarbij de breuk met het verleden niet overtuigend is onderbouwd. Het College oordeelt dat ACM voor de

reguleringsmethode 2014-2016 geen WACC mag hanteren waarin geen rekening is gehouden met het gegeven dat bestaande leningen financiële lasten met zich brengen.

3.3.2 Ten aanzien van de relevantie van de stelling van ACM dat in academische kring geen overeenstemming valt te bereiken over de ideaal gefinancierde netbeheerder, overweegt het College als volgt. Een netbeheerder ontkomt er niet aan om zich te financieren en daarbij, hoe zeer zij ook met onzekerheden omgeven zijn, keuzes te maken zonder dat hij zich kan verlaten op academische consensus. Netbeheerders hebben die keuzes gemaakt en ondervinden daarvan ook concrete gevolgen. ACM kan bij de bepaling van een redelijk rendement (de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet) als onderdeel van de efficiënte kosten die gedurende de reguleringsperiode tot vergoeding moeten komen de ogen, academische consensus of niet, niet sluiten voor die werkelijkheid. De omarmde normatieve WACC brengt met zich dat ook op het punt van de kosten van langer lopende leningenportefeuilles, aannames gedaan zullen moeten worden. Als het niet mogelijk is om wetenschappelijke overeenstemming te bereiken over de optimale financiering van een prudent netbeheerder, dan ligt het op de weg van ACM om een alternatieve wijze te vinden, waarop in de berekening van de hoogte van de WACC de kosten van de langer lopende leningenportefeuilles van de netbeheerders op enigerlei wijze kan worden verdisconteerd. GTS wijst er terecht op dat ook bij de vaststelling van andere onderdelen van de WACC (zoals toekomstige risicovrije rente, invulling van de marktrisicopremie) wordt teruggegrepen op het doen van aannames bij het ontbreken van consensus. Het College vermag niet in te zien waarom dat voor de vaststelling van het onderdeel bestaande financiële verplichtingen in de kostenvoet vreemd vermogen geen werkbare benadering zou zijn. Het door appellanten voorgestelde zogenoemde trapjesmodel, dat uitgaat van een lopende financieringsportefeuille met tienjarige verplichtingen en een evenredige jaarlijkse spreiding is een alternatieve benadering.

Herstel van het bestreden besluit: kostenvoet vreemd vermogen

61p ACM geeft gevolg aan de opdracht van het CBb door het opnemen van het door appellanten voorgestelde methodiek (hierna: trapjesmodel) in het methodebesluit. Door de risicovrije rente en renteopslag voor de kostenvoet vreemd vermogen met dit trapjesmodel vast te stellen, houdt ACM rekening met de kosten van de langer lopende leningenportefeuilles van de netbeheerders.

61q ACM past naar aanleiding van de tussenuitspraak van 12 januari 2016 alleen de methode ten aanzien van de kostenvoet vreemd vermogen aan. De andere parameters van de WACC blijven ongewijzigd.

61r Het voorgaande heeft geleid tot een wijziging van bijlage 2.

Ex-nunc

61s Uitvoering van de opdracht van het CBb levert een nieuw besluit op. Uitgangspunt daarbij is dat op basis van actuele gegevens wordt beslist. Het maken van een uitzondering op de beoordeling ex-nunc is mogelijk als dat uit de wet of uit de aard van het te nemen besluit voortvloeit. Een dergelijke uitzondering doet zich bij het bepalen van de kostenvoet vreemd vermogen niet voor.

61t Het trapjesmodel is een normatieve methode op basis van exogene gegevens. Het doel van het trapjesmodel is aan te sluiten bij de realiteit van bestaande financiële verplichtingen. De aard van het trapjesmodel staat er dus niet aan in de weg dat ACM de actuele gegevens over de jaren 2013, 2014 en 2015 gebruikt voor de berekening van de paramater kostenvoet vreemd vermogen. ACM gaat daarom uit van gegevens die ten tijde van het nemen van het (herstel-)besluit bekend zijn.

61u ACM heeft eerder op deze manier een herstelbesluit genomen ten aanzien van de WACC. Bij het vaststellen van de WACC voor GTS voor de periode 2006-2009 heeft ACM gegevens gebruikt tot en met december 2008. Het CBb heeft de daarin gekozen lijn uitdrukkelijk bevestigd.[26]

"Het uitgangspunt van NMa is dat een vermogenskostenvergoeding wordt vastgesteld die redelijk kan worden geacht voor de hoogte van de vermogenskosten aan het einde van de reguleringsperiode. De WACC in het laatste jaar van de reguleringsperiode is een afspiegeling van de vergoeding die de vermogensverschaffers voor dat jaar eisen, waarbij die eis is gebaseerd op informatie over de financiële markten die voorafgaand aan dat jaar (dus voor de tweede reguleringsperiode in 2008) bij de vermogensverschaffers aanwezig is. De juistheid van dit uitgangspunt is niet bestreden."

en

"Zoals NMa in de methodebesluiten overweegt, kan voor de bepaling van de WACC worden uitgegaan van de meest recente gegevens die voor de methode van regulering relevant zijn, omdat de WACC een exogeen gegeven is en dus niet beïnvloed kan worden door GTS. Het karakter van de WACC geeft derhalve geen aanleiding om uit te gaan van de dezelfde gegevens als waarvan is uitgegaan in de vernietigde methodebesluiten 2006-2009".

61v In dit besluit neemt ACM gegevens mee tot en met 31 december 2015. ACM sluit daarmee aan bij de gekozen lijn in het herstelbesluit voor GTS voor de reguleringsperiode 2006-2009. ACM heeft dit herstelbesluit voor GTS genomen op 11 oktober 2011. Bij de vaststelling van de

[26] ECLI:NL:CBB:2012:BY2307

WACC voor het jaar 2009 gebruikte ACM gegevens tot en met december 2008. Voor het jaar 2009 waren op het moment dat ACM het herstelbesluit nam ook realisaties bekend, maar de rendementseis voor het jaar 2009 die vermogensverschaffers stellen is gebaseerd op gegevens tot en met 2008. Conceptueel zou het daarom onjuist zijn om de gegevens uit 2009 te betrekken bij het bepalen van de WACC voor het eindjaar van de periode 2006-2009.

61w Voor de risicovrije rente en rentesopslag voor het jaar 2016 moet ACM een schatting maken. Net als in het oorspronkelijke besluit hanteert ACM een 3-jarige referentieperiode. De methode wijzigt dus niet. ACM gebruikt wel nieuwe gegevens om deze schatting te bepalen. In het oorspronkelijke besluit werden gegevens van 1 februari 2010 tot en met 31 januari 2012 gebruikt. ACM gebruikt nu gegevens van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015.

61x Het gebruik van ex-nunc gegevens met het trapjesmodel resulteert in een kostenvoet vreemd vermogen van 3,57% (waar die in het oorspronkelijke besluit op 3,85% is vastgesteld) en een reële WACC voor belasting van 3,4%. In bijlage 2 is dit nader uitgewerkt. Deze WACC is lager dan de reële WACC voor belasting in het oorspronkelijke besluit van 3,6%. Deze uitkomst is in strijd met het verbod op 'reformatio in peius'. ACM hanteert daarom in het herstelbesluit een reële WACC voor belasting van 3,6%.

Samenhang andere onderdelen methode

61y Zoals ACM eerder in de procedure heeft betoogd, ziet zij een samenhang tussen de kostenvoet vreemd vermogen en andere onderdelen van de methode. Bijvoorbeeld de andere parameters van de WACC en de bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen aan het efficiënte niveau. De opdracht van het CBb ziet echter enkel op de kostenvoet vreemd vermogen. ACM past in dit besluit daarom ook enkel de kostenvoet vreemd vermogen aan.

6 Relevante ontwikkelingen en inzichten

62. Ter voorbereiding van onderhavig besluit heeft ACM onder meer een onderzoek laten uitvoeren naar de gevolgen van ontwikkelingen in de energiesector voor de tariefregulering van netbeheerders. Paragraaf 6.1 behandelt dit voor zover dit relevant is voor onderhavig methodebesluit voor GTS. Voorts heeft ACM het onderzoeksbureau Oxera Consulting Ltd. (hierna: Oxera) gevraagd om advies uit te brengen met betrekking tot de mogelijke manieren waarmee invulling kan worden gegeven aan het bepalen van de statische efficiëntie. Dit advies wordt besproken in paragraaf 6.2. In paragraaf 6.3 geeft ACM een samenvatting van het onderzoek naar het bepalen van de dynamische efficiëntie. In paragraaf 6.4 geeft ACM samenvattend aan op welke wijze in de methode van regulering de resultaten van de onderzoeken en nieuwe inzichten worden verwerkt.

6.1 Toekomstbestendigheid: rapport PriceWaterhouseCoopers

63. Over de toekomst van de regulering merkt ACM met betrekking tot GTS het volgende op. ACM realiseert zich ten eerste dat de Nederlandse gasproductie in de toekomst naar verwachting zal afnemen. Dit kan op termijn leiden tot veranderingen in de gasstromen en derhalve mogelijk gevolgen hebben voor GTS als landelijke gasnetbeheerder.

64. Ten tweede signaleert ACM enkele Europese ontwikkelingen die van belang zijn voor GTS. Zo zijn de Europese landelijke netbeheerders een belangrijke spil in de totstandkoming van een Europese interne energiemarkt. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de verschillende framework guidelines en Netcodes die op Europees niveau worden opgesteld.

65. ACM stelt ten derde vast dat er binnen de energiesector veel aandacht is voor verduurzaming, waaronder een verwachte toename van productie van groen gas. Alhoewel deze ontwikkeling vooral impact lijkt te hebben op de regionale netbeheerders, heeft dit mogelijk ook gevolgen voor het landelijk gasnet en daarmee voor GTS.

66. Om er zeker van te zijn dat ACM hiermee alle voor GTS relevante ontwikkelingen in beeld heeft, gaf ACM PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) opdracht om te onderzoeken welke ontwikkelingen in de komende drie tot zeven jaar in de energiesector relevant zijn voor de tariefregulering van de netbeheerders.[27] PwC heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode maart tot en met september 2012.[28] PwC benoemt in zijn rapport dezelfde ontwikkelingen als ACM voorziet. ACM concludeert hieruit dat zij de juiste ontwikkelingen heeft betrokken bij het

[27] Dit staat ook wel bekend als de 'trias energetica'.

[28] PwC*, De toekomst van tariefregulering*, 7 september 2012, zie www.acm.nl.

vaststellen van onderhavig besluit. In het hiernavolgende gaat ACM achtereenvolgens in op de consequenties van de hierboven genoemde ontwikkelingen voor de regulering van GTS.

Afname binnenlandse gasproductie

67. PwC stelt dat het de verwachting is dat de binnenlandse gasproductie daalt, en dat gas steeds meer uit andere bronnen komt. Volgens PwC betekent dit dat GTS moet investeren om de verandering in gasstromen te faciliteren. PwC stelt dat als de werkelijke afschrijvingstermijnen gaan afwijken van de regulatorische afschrijvingstermijnen, de tarieven kunnen gaan afwijken van de werkelijke economische kosten. Als (delen van) het gastransportnetwerk in de toekomst naar verwachting buiten gebruik raakt dan is het wenselijk om daarop te anticiperen in de reguleringssystematiek. Dit kan door de regulatorische levensduur op gelijke hoogte te stellen met de gewijzigde economische levensduur. PwC adviseert om afschrijvingstermijnen tijdig aan te passen.

68. ACM is zich bewust van mogelijke toekomstige veranderingen in gasstromen, maar constateert dat er op dit moment nog veel onduidelijkheid is over de exacte gevolgen van een toekomstige daling van de binnenlandse gasproductie voor de economische levensduur van activa. ACM is van mening dat de huidige inzichten onvoldoende aanleiding zijn om voor de huidige reguleringsperiode de regulatorische afschrijvingstermijnen aan te passen. ACM concludeert daarom dat voor deze reguleringsperiode de regulatorische afschrijvingstermijnen geen aanpassing behoeven.

Marktintegratie gas

69. PwC stelt in algemene zin dat zowel bij netbeheerders als bij afnemers behoefte is aan een stabiel reguleringskader waarin veranderingen in de tarieven beperkt en voorspelbaar zijn. De volatiliteit van tarieven en onzekerheid voor netbeheerders kan beperkt worden door de kostenontwikkeling in de regulering beter aan te laten sluiten bij de ontwikkeling van het werkelijke kostenniveau.

70. ACM deelt de visie dat een verschil tussen inkomsten en kosten zo klein mogelijk gehouden moet worden voor zover deze niet voortvloeit uit efficiëntieverschillen. ACM heeft daarom voor deze reguleringsperiode de wijze van schatten van de operationele kosten en kapitaalkosten aangepast ten opzichte van de reguleringsperiode 2010-2013. ACM is echter terughoudend met nacalculeren gedurende de reguleringsperiode omdat dit de doelmatigheidsprikkel vermindert.

71. PwC wijst in verband met de Europese gasmarktintegratie die is gepland voor 2014 voor specifiek de netbeheerder van gasnetten op het volgende. Ten eerste dat moet worden nagedacht over hoe veilingen het beste te combineren zijn met tariefregulering. Ook wijst PwC erop dat het systeem voor boeken van capaciteit voor de lange termijn zal verschuiven naar

een systeem voor capaciteit op de korte termijn. De risico's voor de TSO zullen daardoor toenemen. Voorts wijst PwC op een verandering in opbrengsten en kosten: de netbeheerder zal moeten investeren om de netwerkcodes in zijn (IT-)systemen te integreren en er zullen ook kosten en opbrengsten ontstaan bij de uitvoering van de netwerkcodes. PwC merkt op dat, doordat de gereguleerde tarieven in de regulering gebaseerd worden op het kostenniveau in het verleden, de inkomsten uit de tarieven vertraagd reageren op een aanpassing van het kostenniveau.

72. PwC stelt dat het aanbeveling verdient om ten aanzien van GTS te onderzoeken in hoeverre het wenselijk is om over te stappen van regulering met volumerisico (hierna: tariefregulering) naar regulering zonder volumerisico (hierna: omzetregulering).

73. ACM heeft het systeem van tariefregulering heroverwogen en geconcludeerd dat een systeem van omzetregulering beter aansluit bij de Europese ontwikkelingen en een systeem met overboeking- en terugkoopregeling beter mogelijk maakt. ACM gaat hier in paragraaf 7.1 verder op in.

74. PwC constateert dat er voor nieuwe marktfaciliterende activiteiten onzekerheid bestaat over de mate waarin de inkomsten structureel gelijk zijn aan de efficiënte kosten, wat kan leiden tot een onderinvestering in marktfaciliterende activiteiten. PwC stelt dat een mogelijke oplossingsrichting is om een budget voor deze activiteiten vast te stellen dat is gebaseerd op de verwachte kostenontwikkeling met een ex post evaluatie.

75. ACM vindt het belangrijk dat GTS voldoende investeert in marktfaciliterende activiteiten. Voor deze reguleringsperiode staat zij GTS toe om voor een bepaald budget te investeren in marktfaciliterende activiteiten. In paragraaf 10.9 wordt dit verder toegelicht.

Toename groen gas

76. PwC schetst dat het aandeel groen gas in de afgelopen jaren is toegenomen en dat de invoeding van groen gas verder zal toenemen. PwC stelt dat de invoeding van groen gas extra kosten oplevert voor GTS en dat dit ook gevolgen kan hebben voor de beschikbare transportcapaciteit. Volgens PwC bestaat hierdoor onzekerheid over de mate waarin deze kosten vergoed zullen worden.

77. PwC ziet geen aanleiding om aanpassing van de regulering voor de landelijk netbeheerder te adviseren. In het kader van mogelijke oplossingsrichtingen stelt PwC dat het niet kosteneffectief is om een aansluitplicht voor alle groen gas invoeding te realiseren. Ook acht PwC het niet wenselijk dat de kosten van de zogenoemde overstort ongeacht de omvang van de baten daarvan via de regulering worden vergoed. PwC pleit ervoor om de taak om

overstort mogelijk te maken neer te leggen bij de regionale netbeheerder.

78. ACM volgt het PwC-advies op dit punt voor wat betreft de landelijke netbeheerder en concludeert dat er geen aanleiding is om de toename van groen gas te betrekken bij de methode van regulering voor GTS.

Conclusie naar aanleiding van het onderzoek

79. Het onderzoek van PwC bevestigt dat de reguleringsmethode in beginsel toekomstbestendig is. De knelpunten die PwC ziet, hebben betrekking op zaken die ACM ook al had onderkend en heeft opgepakt, getuige een aantal aanpassingen aan de regulering zoals beschreven in paragraaf 6.4. ACM merkt tot slot op dat zij blijvend aandacht zal houden voor de toekomstbestendigheid van de reguleringsmethode.

6.2 Efficiëntie bepalen: rapport Oxera

80. In de vorige reguleringsperiodes heeft ACM geen inschatting van de statische efficiëntie kunnen maken.[29] ACM heeft Oxera gevraagd om haar te adviseren op welke verschillende manieren ACM invulling kan geven aan het bepalen van de statische efficiëntie.[30]

81. Het rapport van Oxera kan als volgt worden samengevat:
"The approaches discussed in this report adopt a bottom-up or a more high-level top-down perspective. It is difficult to rank with any great precision the approaches according to the selected criteria, mainly because of uncertainties regarding the required underlying data, and issues relating to the implementation time. However, it is possible to rank the approaches based on a simpler, relative grading system with the inclusion of the necessary caveats. Each approach has advantages and disadvantages, and the decision on which is likely to be most relevant to a particular assessment depends to a large extent on the circumstances."

82. ACM concludeert dat een keuze voor een bepaalde methode afhankelijk is van verschillende omstandigheden en criteria. Relevante criteria hierbij zijn, zoals ook gehanteerd door Oxera, onder andere complexiteit, betrouwbaarheid, beschikbaarheid van data, toepasbaarheid en implementatietijd. Met het oog op deze criteria overweegt ACM het volgende.

[29] Onder statische efficiëntie wordt in dit verband verstaan in hoeverre een netbeheerder een optimale combinatie van productiefactoren (*input)* kiest bij gelijkblijvend resultaat (*output*) in een statische situatie. Dit in tegenstelling tot dynamische efficiëntie, waarbij het gaat om de ontwikkeling van de efficiëntie. Gevolg van het niet kunnen vaststellen van de statische efficiëntie van GTS is dat de kosten van GTS niet op statische efficiëntie konden worden beoordeeld.
[30] Oxera (2012*), How can NMa assess the efficiency of GTS?*

83. Ten aanzien van de keuze tussen *bottom-up* of *top-down* [31] methoden neemt ACM het volgende in ogenschouw. Ten eerste hebben *top-down* methodes als voordeel dat de toepassing daarvan minder (hoge) eisen stelt aan de beschikbaarheid van gegevens op een gedetailleerd niveau. Een *bottom-up* methode zou dan ook een langere implementatietijd vergen dan een *top-down* methode omdat meer (en gedetailleerde) gegevens moeten worden verzameld. De *top-down* methodes sluiten ook beter aan bij de wettelijke systematiek van *output*regulering. Een bijkomend voordeel is dat een *top-down* methode daardoor ook voor minder administratieve lasten voor GTS zorgt dan een *bottom-up* methode.

84. Het bezwaar dat *bottum-up* methodes daarnaast kennen is dat er gedetailleerd inzicht nodig is in kapitaal- dan wel operationele kosten. Dit maakt dat *bottom-up* methodes in vergelijking met *top-down* methodes voor GTS niet of minder goed uitvoerbaar zijn. Daarbij heeft ACM niet kunnen vaststellen of er voldoende vergelijkingsmateriaal gevonden zou kunnen worden om een *bottom-up* methode uit te (laten) voeren. Voor een *bottom-up* methode moet namelijk de bedrijfsvoering van GTS, of delen daarvan, vergeleken worden met een efficiënte opbouw van die bedrijfsvoering. Verschillende methodes hebben hierdoor verschillende nadelen. Zo kan een vergelijking van processen werken, als de HRM-afdeling van GTS vergeleken wordt met HRM-afdelingen van andere bedrijven. Maar het grootste deel van de kosten van GTS bestaat uit kosten gerelateerd aan het net. Die kosten kunnen het best met de kosten van andere netbeheerders vergeleken worden. Maar dat soort gegevens is nauwelijks voorhanden. Dit geldt zowel op geaggregeerd niveau (zoals nodig voor *top-down* analyses) en al helemaal op het detailniveau dat voor *bottom-up* analyses nodig is. Al met al concludeert ACM dat in beginsel voor een *top-down* methode gekozen zou moeten worden.

85. Binnen *de top-down* methodes zijn verschillende mogelijkheden: *frontier-based* methodes, *unit cost, real unit operating expenditure* (RUOE) *analyses* en TFP-analyse.[32] Het doel van ACM is dat inzicht wordt verkregen in de statische efficiëntie van de totale kosten van GTS.[33] Een *top-down* methode zou dit doel moeten dienen. RUOE richt zich uitsluitend op operationele kosten en TFP-analyse richt zich uitsluitend op dynamische efficiëntie. Die twee methodes zijn daarom niet geschikt als methode om de statische efficiëntie van GTS te bepalen. *Frontier-based* methodes en *unit cost analyses* blijven over als geschikte methode voor toepassing in de regulering van GTS. ACM heeft daarom een voorkeur voor één van deze twee methodes.

[31] Bij *top-down* methodes worden meerdere bedrijven op geaggregeerd niveau met elkaar vergeleken, terwijl *bottom-up* methodes zich baseren op gedetailleerde informatie van één bedrijf waarbij per kostensoort wordt onderzocht welke kostenbesparingen mogelijk zijn.

[32] Voor een nadere beschrijving wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het rapport.

[33] Zie voor motivering van keuze TOTEX-regulering de methodebesluiten voor de huidige reguleringsperiode, bijvoorbeeld het methodebesluit Transport GTS- Periode 2010-2013 (besluitnummer 103794), randnummers 82 e.v.

86. ACM heeft onderzocht wat de mogelijkheden zijn om een *frontier-based* methode of een *unit cost* analyse uit te voeren naar de statische efficiëntie van GTS ten dienste van onderhavig methodebesluit. Paragraaf 7.1.2 doet hiervan verslag.

6.3 *Frontier shift* bepalen: rapport CEPA

87. Voor deze periode heeft ACM het adviesbureau Cambridge Economic Policy Associates Ltd (hierna: CEPA)[34] gevraagd haar te adviseren over het vaststellen van een productiviteitsverandering of *frontier shift* voor TenneT, GTS en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas.

88. CEPA legt uit dat de *frontier shift* in het algemeen wordt gedefinieerd als de verandering in productiviteit die wordt behaald door de meest efficiënte bedrijven in een sector. Productiviteit is hierbij gedefinieerd als de verhouding tussen *output en input*. Wanneer bedrijven die niet tot de meest efficiënte bedrijven behoren overstappen op een meer efficiënte en reeds beschikbare technologie, wordt de hieruit volgende productiviteitsverandering aangeduid als *catch-up*. Een productiviteitsverbetering van een enkel bedrijf is dus ofwel *frontier shift*, ofwel *catch-up*, ofwel een combinatie van de twee. Wanneer dus een productiviteitsverandering gemeten wordt, kan deze zowel *frontier shift* als *catch-up* bevatten. CEPA stelt dat wanneer een productiviteitsverandering wordt gemeten in een economie of sector, waarin sprake is van een redelijke mate van concurrentie, en de meetgroep is zowel groot als willekeurig bepaald, verwacht mag worden dat de gemeten productiviteitsverandering grotendeels gedreven wordt door *frontier shift*. CEPA adviseert ACM daarom in de methodebesluiten uit te gaan van *frontier shift*.[35.]

89. Volgens CEPA dient de *frontier shift* binnen het reguleringskader 'netto' gemeten te worden, dat wil zeggen: ten opzichte van de prijsinflatie (cpi). De *frontier shift* dient namelijk reële prijseffecten te weerspiegelen, omdat ACM de tarieven jaarlijks corrigeert voor cpi. Verder dient de *frontier shift* veranderingen in het efficiënte kostenniveau van een netbeheerder te weerspiegelen. Het advies van CEPA richt zich daarom op het bepalen van een *cost frontier shift*. *Cost frontier shift* is de relatieve verandering van de efficiënte kosten per *output* in de tijd en omvat zowel technische vooruitgang als veranderingen in *input*prijzen.

90. CEPA beschrijft in haar rapport acht methodes voor het bepalen/meten van *frontier shift*.[36] CEPA categoriseert deze methodes aan de hand van een drietal kenmerken:

[34] Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators*, november 2012, www.acm.nl.

[35] Meer specifiek: van een netto gemeten *cost frontier shift*. Zie voor verdere toelichting CEPA (2012).

[36] Zie o.a. tabel E.1 in het rapport van CEPA.

- Totale/partiële indicatoren: De totale indicatoren zien op de verhouding tussen totale *output* en totale *input* dan wel totale kosten. De partiële indicatoren zien slechts op een gedeelte van de *input* dan wel kosten. Totale indicatoren kunnen in de reguleringsmethode worden toegepast op het niveau van de totale kosten, partiële indicatoren op slechts een deel van de kosten (bijvoorbeeld: RUOE zegt alleen iets over *frontier shift* op operationele kosten).
- Voorgesteld vergelijkingstype: Het type bedrijven/sectoren waarop de methode wordt toegepast. Voor endogene vergelijkingen[37] is aanbevolen gebruik te maken van bedrijven uit dezelfde sector. Voor indirecte (of exogene) vergelijkingen kunnen meer verschillende vergelijkingsgroepen gebruikt worden, zoals vergelijkbare bedrijven uit andere landen of vergelijkbare sectoren in dezelfde economie.
- Kosten/productiviteitsindicatoren: Kostenindicatoren kunnen direct op kosten (per *output*) worden toegepast, bij productiviteitsindicatoren is mogelijk eerst nog een correctie voor ontwikkeling van *input*prijzen nodig.

91. CEPA heeft voor een aantal methodieken relevante waardes berekend, namelijk voor: TFP-groei, *output*prijsveranderingen, RUTC (alleen regionale netbeheerders), RUOE en LEMS. Voor de technische keuzes die CEPA hierbij heeft gemaakt en voor de resultaten van de analyses verwijst ACM naar het onderzoeksrapport.[38] CEPA merkt bij de resultaten op dat de cijfers op basis van TFP-groei vergelijkbaar zijn met die op basis van *output* prijs *indices*, zodat geconcludeerd kan worden dat *input*prijzen in deze sectoren de cpi gevolgd hebben. Hierdoor hoeven cijfers op basis van TFP-groei volgens CEPA bij toepassing in de reguleringsmethodes van ACM niet te worden aangepast voor veranderingen van *input*prijzen, onder de aanname dat veranderingen in *input*prijzen in de door CEPA geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie representatief zijn voor de veranderingen in *input*prijzen voor Nederlandse netbeheerders. De geselecteerde sectoren representeren gezamenlijk verschillende (operationele) activiteiten van netbeheerders. Zo is een aantal sectoren geselecteerd vanwege de mate waarin ze het kapitaalintensieve karakter van netbeheerders weerspiegelen.

92. Naast de eigen analyses heeft CEPA ook een inventarisatie gemaakt van andere beschikbare studies naar *frontier shift* van energienetbeheerders. Ook voor de resultaten hiervan verwijst ACM naar het rapport van CEPA[39].

---

[37] Door CEPA aangeduid als *within comparisons*.

[38] Zie o.a. tabel 6.9 in het rapport van CEPA.

[39] Zie o.a. tabel 6.8 in het rapport van CEPA.

93. CEPA adviseert om voor het bepalen van de *frontier shift* te kijken naar totale kostenindicatoren en voor de inschatting hiervan gebruik te maken van *output*prijsveranderingen voor sectoren van de Nederlandse economie en relevante beschikbare studies. Door een *frontier shift* op het niveau van totale kosten in te schatten wordt de interactie tussen kapitaalkosten en operationele kosten erkend. Wanneer ACM voor partiële indiciatoren zou kiezen, zouden sterke aannames over de verhouding tussen operationele kosten en kapitaalkosten nodig zijn.

94. Naar aanleiding van zienswijzen op het ontwerpbesluit heeft ACM CEPA gevraagd een aanvullende notitie op te stellen.[40] De aanvullende notitie van CEPA heeft niet geleid tot een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit.

6.4 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

95. ACM wijzigt de methode voor regulering in dit besluit ten opzichte van die uit de besluiten voor de reguleringsperiode van 2010 tot en met 2013 alleen daar waar het nieuwe inzichten, ontwikkelingen of gegevens betreft, die in de periode tot het nemen van dit besluit naar voren zijn gekomen. Deze werkwijze bevordert de continuïteit in de reguleringssystematiek en draagt dientengevolge bij aan de rechtszekerheid voor belanghebbenden.

96. De wijzigingen die ACM in dit besluit aanbrengt zijn op te delen in twee categorieën: methodische wijzigingen en actualisatie van gegevens. Alleen de methodische wijzigingen worden hieronder genoemd.

97. Ten eerste past ACM het systeem van tariefregulering zoals zij dat hanteerde in de vorige reguleringsperiode aan door (daarvoor in de plaats) een systeem van omzetregulering in te voeren. Dit systeem van omzetregulering wordt, in lijn met Europese wetgeving, gecombineerd met een overboeking- en terugkoopregeling.

98. Ten tweede heeft ACM de methode voor vaststelling van de WACC op onderdelen gewijzigd. De wijzigingen betreffen zowel een actualisatie als een aantal bepalingen van de parameters binnen het redelijk rendement. Deze wijzigingen komen in paragraaf 8.2.1 en in bijlage 2 bij dit besluit uitgebreid aan de orde.

99. Ten derde heeft ACM besloten om ten aanzien van reguliere uitbreidingsinvesteringen een schatting op te nemen voor de efficiënte kosten tijdens de reguleringsperiode. Deze wijziging komt in paragraaf 8.4.1 aan de orde. Kosten van bijzondere uitbreidingsinvesteringen worden

[40] Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Response to Frontier's note on 'Dynamic efficiency analysis*, augustus 2013, www.acm.nl.

jaarlijks als opslag op de tarieven (en daarmee de inkomsten)[41] in het tarievenbesluit verwerkt. Deze wijziging komt in paragraaf 10.8 aan de orde.

100. Ten vierde wordt in deze methode van regulering de gasaansluitdienst betrokken. Het betreft hier de taak als bedoeld in artikel 10, zesde lid, van de Gaswet (verder tevens: de aansluittaak). Deze taak betreft het een ieder die daarom verzoekt te voorzien van een aansluiting (onder a) dan wel te voorzien van een aansluitpunt ten behoeve van een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft groter dan 40m^3(n) per uur. GTS zal uitsluitend te maken hebben met aansluitingen behorend tot de laatstgenoemde categorie (de zogenoemde "grote aansluitingen") en in de praktijk zal haar taak dan ook beperkt zijn tot het voorzien van aansluitpunten ten behoeve van die grote aansluitingen. In artikel 12a, onder c, van de Gaswet is bepaald dat voor deze taak een apart tarief moet worden vastgesteld.

101. Ten vijfde heeft ACM in haar methode van regulering betrokken de bevoegdheid tot het aanpassen van de begininkomsten aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement), analoog aan artikel 81c, lid 4, van de Gaswet. Hiertoe heeft zij in het methodebesluit een beoordelingskader opgenomen. ACM verwijst hiervoor naar paragraaf 8.3. De toepassing van dit beoordelingskader heeft geleid tot het besluit de begininkomsten niet aan te passen aan het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement).

102. Voorts reguleert dit methodebesluit de taak als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onder d, van de Gaswet zoals die naar verwachting op 1 januari 2014 luidt.[42] Deze nieuwe taak betreft "het in werking hebben en onderhouden van aansluitingen op het landelijk gastransportnet die voor 1 april 2011 in gebruik zijn genomen".[43] Voor deze nieuwe taak voorziet het wetsvoorstel in een apart vast te stellen tarief (door toevoeging van "een aansluiting als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel d" aan artikel 12a, onder c, van de Gaswet). Naar het oordeel van ACM is de regulering van bestaande aansluitingen die in gebruik zijn genomen voor 1 april 2011 een voor de hand liggende beslissing. Hierbij neemt ACM in aanmerking dat de regulering van de (betreffende) aansluitingen staande reguleringspraktijk is. Door afnemers en GTS is tijdens de bijeenkomsten met de klankbordgroepen overtuigend aangevoerd geen reguleringsbreuk met het verleden te wensen, mede met het oog op veiligheid van het gastransportnet en andere financiële en juridische (ook privaatrechtelijke) complicaties. De wetswijziging in kwestie dient ertoe om aan deze wens gevolg te geven. Hierbij kan nog worden gewezen op de toelichting bij deze wetswijziging waarin wordt opgemerkt dat zo'n breuk met het verleden

[41] Deze tekstuele verduidelijking ten opzichte van het ontwerpbesluit volgt uit een zienswijze van GTS.

[42] In het Voorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijziging samenhangend met het energierapport 2011), TK 33 493, is deze nieuwe taak voor GTS opgenomen. Het wetsvoorstel ligt ten tijde van het nemen van dit besluit bij de Eerste Kamer.

[43] ACM houdt hierbij rekening met aansluitingen die voor 1 april 2011 activa in aanbouw zijn.

en de daaraan gerelateerde onduidelijkheden over verantwoordelijkheden voor deze bestaande aansluitingen nimmer de bedoeling van de wetgever is geweest. Deze wijziging komt onder meer in paragraaf 8.2.2 aan de orde.

7 Uitgangspunten van de regulering

103. In dit hoofdstuk beschrijft ACM hoe de reguleringssystematiek op hoofdlijnen werkt.

7.1 Omzetregulering en statische efficiëntie

104. In deze paragraaf bespreekt ACM hoe zij omzetregulering in combinatie met de overboeking- en terugkoopregeling wil implementeren. Daarnaast bespreekt ACM de statische efficiëntie.

7.1.1 Omzetregulering

105. In de vorige reguleringsperiodes heeft ACM een systeem van tariefregulering gehanteerd voor GTS. ACM wijzigt dit nu in een systeem van omzetregulering. Daarnaast implementeert ACM een overboeking- en terugkoopregeling. Hieronder legt ACM eerst uit waarom zij van mening is dat een systeem van tariefregulering niet langer geschikt is. Vervolgens gaat ACM in op de uitwerking van omzetregulering en de overboeking- en terugkoopregeling.

106. ACM streeft met haar regulering onder andere het doel na om GTS te prikkelen het netwerk zo efficiënt mogelijk te gebruiken. In de vorige reguleringsperiodes heeft ACM daarom besloten het verschil tussen de verkochte capaciteit en de door ACM vastgestelde rekenvolumina voor rekening en risico te laten zijn van GTS. Dit betekent dat GTS extra inkomsten kon genereren door meer capaciteit te verkopen dan de rekenvolumina, en *vice versa*. De rekenvolumina stelde ACM vast op basis van een schatting. Deze methode kon zowel tot meer als minder opbrengsten dan de verwachte inkomsten leiden, afhankelijk van de capaciteit die GTS werkelijk verkocht.

107. ACM is van mening dat deze methode, waarbij het zogenoemde volumerisico bij GTS ligt, in de huidige omstandigheden niet langer passend is. ACM heeft hiervoor meerdere redenen: (het uitvoeren van) nieuwe Europese regelgeving, de harmonisatie van de reguleringssystematiek in Europa en het feit dat rekenvolumina vanwege Europese allocatieregels lastiger te schatten (zullen) zijn. Voorts geeft een systeem van omzetregulering meer stabiliteit aan investeerders en zorgt zo'n systeem ervoor dat de door afnemers op te brengen totale inkomsten in lijn zijn met de efficiënte eindkosten, omdat GTS altijd de totale inkomsten kan verdienen. ACM licht een en ander hierna toe.

Uitvoeren nieuwe Europese regelgeving

108. Ten aanzien van nieuwe Europese regelgeving wijst ACM op de nieuwe procedureregels voor congestiemanagement op grensverbindingen (in bijlage I bij de Gasverordening, hierna tevens: CMP). CMP bevat voorschriften die tot doel hebben de

transmissiesysteembeheerders aan te zetten tot het beschikbaar stellen van additionele grenscapaciteit.

109. In CMP is vastgelegd dat de transmissiesysteembeheerders een stimuleringsregeling implementeren voor overboeking en terugkoop teneinde additionele capaciteit op vaste basis aan te bieden. De inkomsten uit de verkoop van additionele capaciteit en de kosten die het gevolg zijn van de terugkoopregeling moeten worden gedeeld tussen de transmissiesysteembeheerders en de netgebruikers.

110. CMP streeft dus hetzelfde doel na als ACM had met tariefregulering: het zo efficiënt mogelijk gebruiken van het bestaande netwerk om zo onnodige investeringen (en kosten) te vermijden. CMP is echter niet verenigbaar met een systeem van tariefregulering (voor wat betreft grenspunten) omdat bij tariefregulering het volledige risico bij GTS wordt neergelegd, terwijl CMP spreekt over een verdeling van het risico.[44] Daarnaast is ACM van mening dat het met het oog op de transparantie wenselijk is om op grenspunten en binnenlandse punten het zelfde systeem te hanteren. ACM kiest mede in verband hiermee voor een systeem van omzetregulering.

Harmonisatie van de reguleringssystematiek in Europa

111. ACM streeft er, met het oog op verdere Europese harmonisatie en de daarmee gepaard gaande implementatie van Europese regels en hieraan inherente implementatievraagstukken, naar om het systeem van GTS in lijn te brengen met het systeem dat elders in Europa wordt gehanteerd. In het overgrote deel van de landen in Europa is een systeem van omzetregulering van toepassing. ACM is van mening dat harmonisatie van het systeem ten goede komt aan de doelstellingen van de Gasverordening zoals transparantie en het bevorderen van de grensoverschrijdende handel.

Rekenvolumina moeilijker te schatten als gevolg van Europese ontwikkelingen

112. Naast de hierboven genoemde procedureregels voor congestiemanagement zijn er ook Europese regels in voorbereiding die betrekking hebben op capaciteitsallocatiemechanismen op grensverbindingen (hierna tevens: NC CAM). De NC CAM is al via comitologie aangenomen door de lidstaten. Op het moment van het nemen van dit besluit wacht deze netwerkcode nog op goedkeuring van het Europees Parlement.

113. In NC CAM is onder meer vastgelegd dat GTS minimaal 10% van de beschikbare capaciteit op grenspunten dient te reserveren voor capaciteitsproducten met een looptijd van een jaar of

[44] Als ACM de rekenvolumina zou bepalen op de technische capaciteit en GTS meer verkoopt dan deze schatting treedt de overboeking- en terugkoopregeling in werking en zou het risico gedeeld worden. Aan de andere kant, als GTS minder verkoopt dan de schatting draagt zij het volledige verlies.

minder. Ook is vastgelegd dat GTS op grenspunten de capaciteit gebundeld moet aanbieden. NC CAM dient voor 1 november 2015 te zijn geïmplementeerd.

114. Aangezien thans moeilijk in te schatten is op welke wijze de toepassing van procedureregels van CMP en NC CAM exact de verkoop van capaciteit zullen beïnvloeden is het voor ACM lastiger dan voorheen om een accurate schatting te maken voor de rekenvolumes. Aangezien een 'verkeerde' schatting in een systeem van tariefregulering mogelijk tot grote onderrendementen of overwinsten leidt, vindt ACM ook hierin aanleiding om over te gaan op een systeem van omzetregulering.

Uitwerking omzetregulering en de overboeking- en terugkoopregeling

115. Omzetregulering houdt in dat ACM naast de tarieven tevens de zogenoemde toegestane omzet van GTS vaststelt. Eventuele verschillen tussen toegestane en gerealiseerde totale inkomsten als gevolg van verschillen tussen de verwachte rekenvolumina en de gerealiseerde afzet worden gecorrigeerd door deze te verwerken in de jaarlijks vast te stellen tarieven. Concreet betekent omzetregulering dus dat de hoogte van de totale inkomsten van GTS niet langer afhankelijk zal zijn van de afzet op het landelijk gastransportnet.

116. De combinatie van omzetregulering en de overboeking- en terugkoopregeling zorgt ervoor dat GTS exact de toegestane inkomsten verdient wanneer zij ervoor kiest om geen additionele capaciteit aan te bieden, omdat eventuele verschillen worden gecorrigeerd. Als GTS besluit om wel additionele capaciteit aan te bieden kan zij meer verdienen, maar is er ook een risico dat zij kosten maakt wanneer zij moet terugkopen en zo uiteindelijk minder dan de toegestane inkomsten verdient.

117. ACM stelt, in overeenstemming met CMP, de aanvullende capaciteit gelijk aan de verkochte vaste capaciteit boven de technische capaciteit. Met de implementatie van CMP komt in de voorwaarden als bedoeld in artikel 12b van de Gaswet vast te liggen dat de technische capaciteit wordt vastgesteld en gepubliceerd op de website van GTS.[45] Deze technische capaciteit kan wijzigen als GTS bijvoorbeeld extra capaciteit bijbouwt.

7.1.2 Statische efficiëntie

118. Zoals aangegeven in paragraaf 6.2 heeft ACM onderzocht wat de mogelijkheden zijn om ten dienste van het onderhavige methodebesluit een *frontier-based* methode of een *unit cost* analyse uit te voeren naar de statische efficiëntie van GTS.

[45] Deze wijziging van de voorwaarden zal naar verwachting op 1 januari 2014 in werking zijn getreden.

119. Aangezien het grootste deel van de kosten van GTS bestaat uit kosten gerelateerd aan het netwerk en gezien de kenmerken van het gastransmissienet en de wettelijke taken van GTS, kunnen de kosten van GTS het best worden vergeleken met de kosten van andere gastransmissiesysteembeheerders. Er is in Nederland echter maar één netbeheerder van een gastransmissienet. Voor een goede vergelijking van kosten is ACM om die reden aangewezen op een vergelijking met buitenlandse gastransmissiesysteembeheerders.

120. Voor het tot stand brengen van een kostenvergelijking met buitenlandse gastransmissiesysteembeheerders is ACM allereerst afhankelijk van de mogelijkheid voor en de bereidheid van buitenlandse toezichthouders en gastransmissiesysteembeheerders om daaraan mee te werken. Om een dergelijke kostenvergelijking tot stand te brengen zullen toezichthouders en gastransmissiesysteembeheerders immers de benodigde gegevens en de inzet van mensen en financiële middelen beschikbaar moeten (kunnen) stellen. Daarnaast dient overeenstemming te bestaan tussen de betrokken toezichthouders over de praktische uitvoering van een dergelijke kostenvergelijking. Dit betreft onder andere de te hanteren inhoudelijke methode en de vertrouwelijkheid van gegevens.

121. ACM is al enige tijd actief om in overleg met andere Europese toezichthouders een kostenvergelijking door middel van een *frontier based* methode of een *unit cost* analyse tot stand te brengen. Deze pogingen hebben tot nu toe echter niet tot een concreet resultaat geleid. ACM concludeert dan ook dat de mogelijkheden in de praktijk op dit moment niet aanwezig zijn om voor het onderhavige methodebesluit een goede kostenvergelijking uit te voeren naar de statische efficiëntie van GTS. ACM stelt daarom in dit besluit ook geen parameter vast voor de statische efficiëntie.

122. Ondanks dat het in de praktijk niet mogelijk blijkt om voor het onderhavige methodebesluit een goede kostenvergelijking uit te voeren naar de statische efficiëntie van GTS, blijft ACM actief om in overleg met buitenlandse toezichthouders een dergelijke kostenvergelijking tot stand te brengen. ACM blijft streven naar het toepassen van een goede beoordeling van de statische efficiëntie in de regulering van GTS.

7.2 Duur van de reguleringsperiode

123. ACM stelt de methode van regulering vast voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. Over de duur van deze reguleringsperiode merkt ACM het volgende op. ACM stelt de methode van regulering in dit besluit vast voor de periode die loopt vanaf 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016. Deze reguleringsperiode bedraagt aldus de wettelijk minimaal toegestane periode van drie jaar.

124. Alhoewel een langere reguleringsperiode vanuit het oogpunt van stabiliteit voordelen heeft, is ACM van mening dat een korte reguleringsperiode, meer dan een langere reguleringsperiode, de gelegenheid biedt om de reguleringssystematiek aan te passen als omstandigheden daar om vragen. Dit acht ACM voor deze reguleringsperiode van belang om de volgende redenen. Ten eerste kan ACM zo sneller aansluiten op eventuele wijzigingen in de Gaswet die de wetgever gedurende een reguleringsperiode doorvoert. Te denken valt aan wetwijzigingen in het kader van het project "STROOM".[46] Ten tweede kan ACM zo ook sneller inspelen op de effecten voor GTS van wijzigingen in de Europese wetgeving. Immers, wijzigingen in de Gaswet of in de Europese wetgeving kunnen resulteren in gewijzigde wettelijke verplichtingen en kunnen daarmee financiële gevolgen voor GTS hebben. Representatieve organisaties hebben vanwege bovengenoemde redenen gepleit voor een reguleringsperiode van drie jaar. GTS heeft gepleit voor een reguleringsperiode van vijf jaar vanuit het oogpunt van stabiliteit en regulatoire zekerheid: een langere reguleringsperiode biedt meer zekerheid over de toekomstige inkomsten van GTS, hetgeen ook met het oog op een mogelijke deelprivatisering van Gasunie van belang is. ACM weegt in dit geval de voornoemde voordelen van een kortere reguleringsperiode zwaarder dan het belang dat zou (kunnen) zijn gediend met een langere reguleringsperiode. ACM heeft hierbij in aanmerking genomen de mate van waarschijnlijkheid waarmee de hierboven genoemde ontwikkelingen naar het zich nu laat aanzien zich zullen voordoen.

7.3 Toepassing van de x-factor

125. ACM past de x-factor elk jaar toe op het product van de tarieven (exclusief correcties) uit het voorafgaande jaar en de rekenvolumina. De berekening geldt voor elk jaar van de reguleringsperiode, maar wordt aan het begin van de reguleringsperiode gemaakt. Zo wordt per taak bepaald wat de totale inkomsten zijn die GTS, op basis van de rekenvolumina, met haar tarieven mag verdienen in een bepaald jaar. Tegelijkertijd is hiermee (rekening houdend met de relevante inflatie) het totale inkomstenniveau bepaald waarop ACM in het volgende jaar van de reguleringsperiode wederom de x-factor toepast. Inkomsten uit de overboeking- en terugkoopregeling en uit de veilingpremiums worden hier buiten beschouwing gelaten.

[46] Zie www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez.

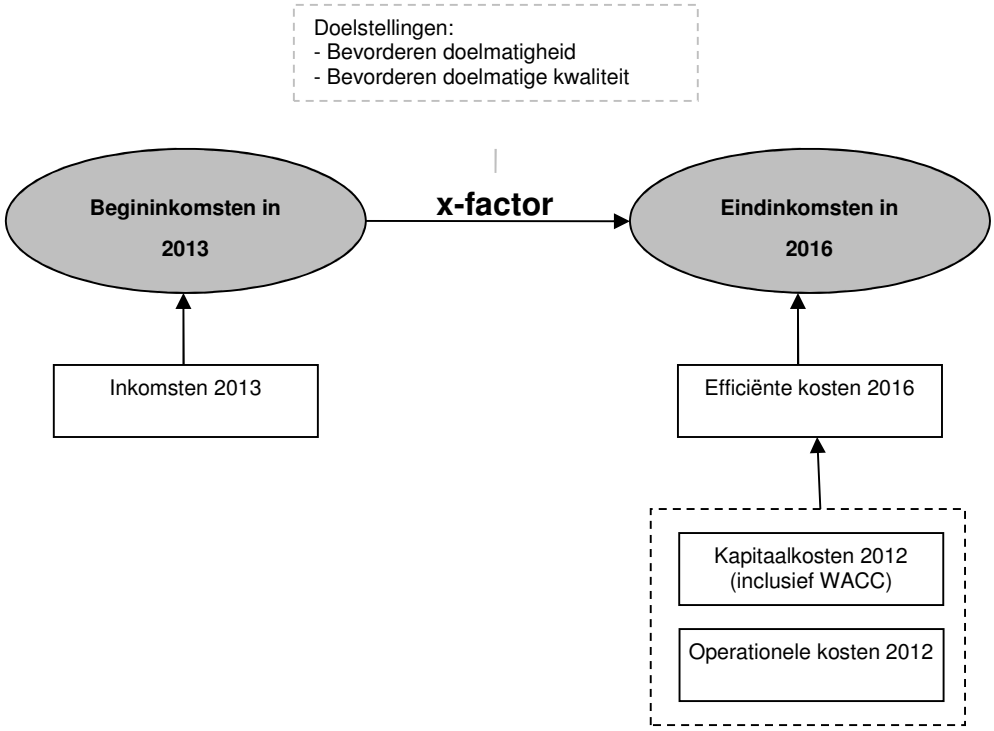
8 Methode tot vaststelling van de x-factor

126. De methode van regulering is een methode voor de berekening van de doelmatigheidskorting als bedoeld in artikel 82, lid 4 van de Gaswet, de zogenoemde x-factor. ACM beschrijft in dit hoofdstuk de methode voor de berekening van de x-factor die per taak als bedoeld in randnummer 3 dient te worden uitgevoerd.

8.1 Kernbegrippen

127. In Figuur 1 laat ACM de samenhang zien tussen een aantal kernbegrippen van de methode voor de berekening van de x-factor. Dit heeft als doel om de onderlinge relaties tussen de kernbegrippen te verduidelijken.

128. ACM beoogt aan het einde van de reguleringsperiode de doelstellingen van de wetgever zoveel als mogelijk te behalen. ACM laat deze doelstellingen tot uitdrukking komen in de hoogte van de eindinkomsten door de x-factor toe te passen op de begininkomsten. De eindinkomsten zijn daartoe door ACM gelijk gesteld aan de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2016. GTS krijgt daarmee slechts een vergoeding voor de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Met behulp van de x-factor zorgt ACM er voor dat de begininkomsten in het jaar 2013 zich geleidelijk ontwikkelen naar de eindinkomsten in het jaar 2016. Hieronder licht ACM de kernbegrippen kort toe.



Figuur 1 Schematische weergave van de samenhang van een aantal kernbegrippen

129. ACM definieert de *begininkomsten* van deze reguleringsperiode voor GTS als de tariefinkomsten voor de uitvoering van de taken van GTS voor het jaar 2013. De begininkomsten bepaalt ACM op basis van de inkomsten in het jaar 2013. In hoofdstuk 8.3 staat de precieze wijze van bepaling van de begininkomsten beschreven.

130. De *eindinkomsten* definieert ACM als de efficiënte eindkosten in het jaar 2016. ACM stelt de x-factor zodanig vast dat de eindinkomsten een niveau hebben waarbij het geheel van de beoogde doelstellingen van de wetgever zo veel mogelijk wordt bereikt (hoofdstuk 5). Dit betekent dat de methode erop is gericht dat de totale eindinkomsten van GTS zullen bestaan uit een vergoeding voor de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement.

131. De *efficiënte kosten* zijn die kosten waarvan ACM vindt dat GTS die noodzakelijk moet maken om haar wettelijke taken te kunnen uitvoeren. Bovendien is volgens ACM sprake van een doelmatige bedrijfsvoering van GTS indien zij niet meer kosten maakt dan deze efficiënte kosten. De efficiënte kosten zijn afgeleid uit de gestandaardiseerde totale kosten van GTS en bestaan uit de kapitaalkosten (inclusief een redelijk rendement) en de operationele kosten. Bij het bepalen van de kosten verwijst ACM naar zijn boekhoudkundige principes zoals

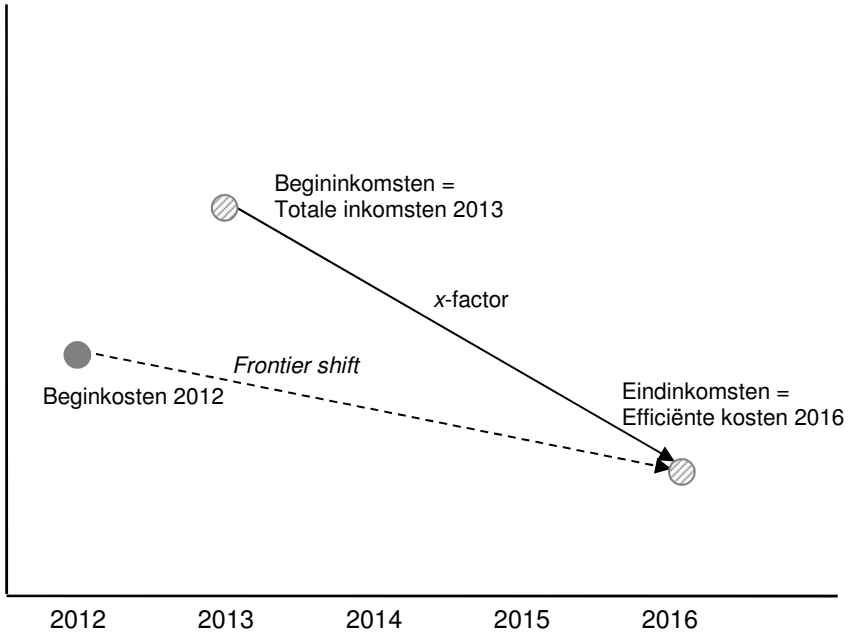
vastgelegd in de Afspraken Financiële Informatieverzoeken 2010-2011-2012 voor GTS (hierna: AFI).

132. ACM definieert het *redelijk rendement* als het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als GTS in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM geeft een vergoeding voor het systematische risico van GTS, maar GTS kan extra rendement realiseren door bedrijfsspecifieke risico's en daarmee de kosten te verminderen. ACM verwijst naar paragraaf 8.2.1 voor een uitgebreide toelichting.

133. De x-factor zorgt er voor dat de totale inkomsten van GTS zich tijdens deze reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten.[47] De x-factor volgt dus uit het verschil tussen de begininkomsten en de eindinkomsten in een reguleringsperiode.[48]

[47] Zie formule (13) in bijlage 1.

[48] Zie formule (14) in bijlage 1.



Figuur 2 Schematische weergave van de werking van de x-factor

134. De eindinkomsten worden als volgt bepaald:

a) Voor de bepaling van de efficiënte kosten voor instandhouding van de bestaande activa door vervanging dan wel onderhoud per taak, gaat ACM uit van de gerealiseerde kapitaalkosten van het jaar 2012 die betrekking hebben op de wettelijke taak (niet zijnde kosten voor inkoop energie).

b) Op kapitaalkosten en overige operationele kosten past ACM een dynamische efficiëntieparameter (*frontier shift*) toe vanaf 2012 en wordt rekening gehouden met de verwachte inflatie. Hiermee komt ACM tot de efficiënte kosten voor het jaar 2016 die samenhangen met het in stand houden van de bestaande activa en het uitvoeren van haar wettelijke taken.

c) Voor de bepaling van de efficiënte kapitaalkosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen gaat ACM uit van een jaarlijkse ophoging van de kosten conform de gemiddelde kapitaalkosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen uit de jaren 2010 tot en met 2012. Voor de bepaling van de efficiënte operationele kosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen gaat ACM uit van een jaarlijkse ophoging van de kosten met 1% van de gemiddelde activeringsbedragen uit de jaren 2010 tot en met 2012. Bij de bepaling van de efficiënte kosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen wordt rekening gehouden met inflatie.

d) Voor de pensioenen berekent ACM de gemiddelde kosten voor 2010, 2011 en 2012 door deze met de *frontier shift* en inflatie naar 2012 prijspeil te brengen. ACM komt vervolgens tot de efficiënte kosten voor het jaar 2016 door de *frontier shift* en inflatie toe te passen op de gemiddelde pensioenkosten.
e) Tot slot bepaalt ACM de efficiënte inkoopkosten voor energie. ACM schat de inkoopkosten voor energie voor het jaar 2016 aan de hand van de inkoopkosten in het jaar 2012.
f) Het totaal aan efficiënte kosten in een jaar bestaat dus uit de som van de verwachte efficiënte kosten met betrekking tot instandhouding van bestaande activa, de verwachte efficiënte kosten met betrekking tot reguliere uitbreidingsinvesteringen en de verwachte efficiënte pensioenkosten en inkoopkosten voor energie. De eindinkomsten in 2016 stelt ACM gelijk aan de efficiënte kosten voor het jaar 2016.

8.2 Stap 1: standaardiseren en bepalen parameters

135. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de bouwstenen die nodig zijn voor de bepaling van de eindinkomsten. Dit zijn respectievelijk het redelijk rendement, de kosten, de statische efficiëntie en de dynamische efficiëntie.

8.2.1 Redelijk rendement

136. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

137. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[49]

138. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

139. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

140. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

141. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

142. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

143. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

144. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>[50] [51]

[49] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

145. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

145a. ACM beschrijft in deze paragraaf de bepaling van het redelijk rendement. De gedetailleerde technische uitwerking van de methode voor de berekening van het redelijk rendement is beschreven in bijlage 2 bij dit besluit. Daar motiveert ACM de keuzes die zij voor elke parameter maakt.

145b. Uit het juridisch kader zoals beschreven in hoofdstuk 5 van dit besluit leidt ACM af dat de gereguleerde tariefinkomsten de verwachte kosten van een efficiënte netbeheerder weerspiegelen. ACM vult haar tariefregulering in conform die bedoeling. Als onderdeel van de bepaling van de verwachte efficiënte kosten van een netbeheerder, bepaalt ACM de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet. ACM noemt deze in haar methodebesluiten ook wel het redelijk rendement.

145c. Net als voor andere kosten geldt dat de verwachte efficiënte vermogenskosten worden gedekt door de gereguleerde tariefinkomsten. Dit geeft echter niet de garantie dat de tariefregulering altijd alle werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt. De wetgever heeft immers niet bedoeld dat inefficiënte kosten worden vergoed. Ook kunnen realisaties afwijken van verwachtingen. Om deze twee redenen biedt de regulering geen gegarandeerd rendement. Dit draagt bij aan de beoogde efficiëntieprikkels. Of met andere woorden: de regulering draagt bij aan de bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.

145d. De verwachte efficiënte vermogenskosten zijn het product van de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet en het benodigd vermogen. Het benodigd vermogen wordt in de regulering ingevuld met de op basis van historische investeringsuitgaven berekende activawaarde: de GAW. ACM bepaalt de vermogenskosten door de GAW te vermenigvuldigen met de verwachte efficiënte vermogenskostenvoet.

145e. Voor bepaling van de verwachte vermogenskostenvoet maakt ACM gebruik van een wetenschappelijk gevalideerde en in het economisch verkeer gangbare methode: ACM stelt de zogenaamde Weighted Average Cost of Capital (hierna: WACC) vast. De WACC is een procentuele vergoeding van het totale vermogen, dat bestaat uit het (bestaande en nieuwe) vreemd vermogen en het eigen vermogen. De gehanteerde WACC is dan ook een gewogen gemiddelde van de verwachte kostenvoet van vreemd vermogen en de verwachte kostenvoet van het eigen vermogen, op basis van een door ACM vastgestelde verhouding tussen vreemd vermogen en eigen vermogen.

[50] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

[51] <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

145f. Bij bepaling van de WACC gaat ACM uit van wat in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM baseert de WACC daarom op rendementen van met netbeheerders vergelijkbare bedrijven. Dat wil zeggen: bedrijven met een met Nederlandse energienetbeheerders vergelijkbaar risicoprofiel. Dit leidt tot een objectieve vaststelling van de efficiënte vermogenskostenvoet. Een keuze voor het hanteren van de werkelijke vermogenskosten van de netbeheerders zelf ligt niet voor de hand, omdat dit minder goed aansluit bij de opdracht om tariefinkomsten te baseren op efficiënte kosten. Bovendien zou het (deels) vergoeden van de werkelijke vermogenskosten van de netbeheerder zelf de beoogde efficiëntieprikkels (deels) teniet doen.

8.2.2 Kosten

146. ACM onderscheidt twee categorieën in de totale kosten van een netbeheerder: kapitaalkosten en operationele kosten. De kapitaalkosten bestaan uit de som van vermogenskosten en afschrijvingen.

147. GTS verstrekt haar financiële gegevens aan ACM conform de Afspraken Financiële Informatieverzoeken 2010-2011-2012 voor GTS (afgekort: AFI).[52] De afspraken die GTS en ACM gemaakt hebben over de oplevering van de financiële data voor de jaren 2010, 2011 en 2012 (die ten grondslag liggen aan het x-factorbesluit voor de reguleringsperiode 2014-2016) zijn gepubliceerd op de website van ACM (www.acm.nl).

Kapitaalkosten

148. Om de kapitaalkosten te bepalen moet ACM eerst de gestandaardiseerde activabasis van GTS (gestandaardiseerde activawaarde, hierna: GAW) bepalen. De kapitaalkosten vormen een vergoeding voor het geïnvesteerde vermogen van GTS. De kapitaalkosten bestaan enerzijds uit een reële vermogenskostenvergoeding over de GAW en anderzijds uit de afschrijvingen op de GAW.[53]

149. Het jaar waarin een bepaalde investering is gedaan noemt ACM een investeringsjaar. ACM bepaalt voor een bepaald jaar de GAW per historisch investeringsjaar en berekent vervolgens de som door de GAW van de afzonderlijke jaren bij elkaar op te tellen. ACM doet dit als volgt. Voor elke investering die in gebruik is genomen voor de start van onderhavige reguleringsperiode, berekent ACM de waarde van de investering door het initiële investeringsbedrag te verminderen met de afschrijvingen, in hetzelfde prijspeil. Hiertoe heeft ACM per activasoort een afschrijvingstermijn bepaald (tabel 1). Omdat ACM met een reële WACC rekent, maakt ACM gebruik van de consumentenprijsindex (hierna: cpi) voor het

[52] Laatstelijk gepubliceerd te Den Haag, september 2013.

[53] Zie formule (6) van bijlage 1.

berekenen van de GAW. Met behulp van de cpi indexeert ACM voor elk investeringsjaar het investeringsbedrag minus de afschrijvingen tot het laatste jaar, voorafgaand aan de reguleringsperiode. Voor het jaar 2012 bijvoorbeeld berekent ACM de GAW als volgt. Zij bekijkt elk jaar waarin de netbeheerder een investering heeft gedaan apart. Voor elk investeringsjaar vóór het jaar 2012 berekent ACM de waarde van de investeringen uit dat jaar in prijspeil van het jaar 2012. Vervolgens vermindert zij deze met de afschrijvingen op die investeringen, eveneens uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2012, zodat de waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2012 resulteert.

150. De gebruikte cpi is de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex (alle huishoudens), berekend uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan het jaar t, en van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan het jaar t, zoals deze maandelijks wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek.[54]

151. GTS is niet in staat de investeringen in het landelijk gastransportnet toe te wijzen aan enkel de transporttaak, de balanceringstaak of de bestaande aansluitingtaak[55]. Teneinde de kapitaalkosten van de transporttaak, de balanceringstaak en de bestaande aansluitingtaak apart te bepalen gebruikt ACM daarom een verdeelsleutel om de activa te scheiden. ACM maakt overigens geen onderscheid tussen de taken in de wijze waarop zij deze kosten betrekt in haar reguleringsmethode.

152. ACM overweegt bij het vaststellen van de verdeelsleutel voor de balanceringstaak dat de aan de balanceringstaak toe te rekenen kosten specifiek betrekking hebben op de kosten van het aan de markt ter beschikking stellen van de zogenoemde balanceerruimte. De balanceerruimte die aan de markt ter beschikking wordt gesteld bestaat uit het buffervolume van het landelijke gastransportnet. De verdeelsleutel voor de balanceringstaak is gelijk aan de ratio van het buffervolume en het totale gasvolume van het gastransportnet. De verdeelsleutel voor deze reguleringsperiode is gebaseerd op gegevens van het jaar 2012 – het eerste volledige en meest recente jaar dat het huidige balanceringsregime van toepassing is - en is vastgesteld op 3,3%.

153. Voor het bepalen van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak baseert ACM zich op de methode die onderzoeksbureau Jacobs Consultancy (hierna: Jacobs) hiertoe heeft

[54] Deze cpi is beschikbaar vanaf het jaar 1963. Voor de daaraan voorafgaande jaren gebruikt ACM de cpi van het kalenderjaar.

[55] De activa voor kwaliteitsconversie en nieuwe aansluitpunten worden hier niet in meegenomen, omdat deze rechtstreeks uit de administratie volgen en de verdeelsleutels niet op deze activawaardes wordt toegepast.

ontworpen.[56] Dit houdt in dat ACM een schatting (ratio) maakt van de activawaarde van de bestaande aansluitingtaak ten opzichte van de totale GAW voor de transporttaak, de balanceringstaak en de bestaande aansluitingtaak.

154. Deze ratio wordt berekend door de nieuwbouwwaarde van de bestaande aansluitingen te delen door de nieuwbouwwaarde van de relevante activacategorieën. De relevante activa zijn alle activa die mogelijk een relatie met de aansluitingen hebben. Kantoorpanden behoren hier bijvoorbeeld niet toe. De nieuwbouwwaarde wordt bepaald door kosten te ramen van pijpleidingen, inclusief appendages en kunstwerken op basis van leidinglengtes, wanddiktes en leidingdiameters.

155. Aangezien alleen de relevante activa in de berekening zijn betrokken, wordt deze ratio eerst gecorrigeerd om toepasbaar te zijn op de gehele GAW[57]. Vervolgens wordt de gecorrigeerde ratio vermenigvuldigd met de GAW voor de transporttaak, de balanceringstaak en de bestaande aansluitingtaak om de GAW voor de bestaande aansluitingtaak te bepalen. De verdeelsleutel is vastgesteld op 5,3%.[55a]

156. De verdeelsleutels voor activa voor balancering en de bestaande aansluitingen worden beide toegepast op de totale activawaarde voor transport, balancering en de bestaande aansluitingen.

157. Bij de vaststelling van de GAW houdt ACM rekening met afschrijvingen en de cpi. ACM heeft de afschrijvingen bepaald door per actief de afschrijvingslasten te bepalen en deze te sommeren. De afschrijvingen zijn hierbij bepaald met inachtneming van de afschrijvingstermijnen die per activasoort zijn voorgeschreven door ACM (tabel 1). ACM heeft deze afschrijvingstermijnen bepaald op basis van de economische en technische levensduur van het actief. Hierbij heeft ACM aangesloten bij de termijnen die zij al in de methodebesluiten voor de voorafgaande reguleringsperiodes heeft gehanteerd. Deze termijnen sluiten voor zover relevant tevens aan bij de termijnen die ACM hanteert in de regulering van de regionale netbeheerders gas.

---

[56] Jacobs Consultancy, *Onderzoek naar de gasaansluitdienst GTS*, april 2013, www.acm.nl

[57] De ratio tussen de nieuwbouwwaarde van de aansluitingen en de nieuwbouwwaarde van de relevante activacategorieën is bekend, alsook de ratio tussen de GAW van de relevante acitvacategorieën en de totale GAW voor de transporttaak, balanceringstaak en bestaande aansluitingtaak. Met deze gegevens kan ook de ratio tussen de GAW voor de bestaande aansluitingtaak en de GAW voor de transporttaak, balanceringstaak en bestaande aansluitingtaak bepaald worden.

[55a] Zie hiervoor het besluit van ACM van 20 augustus 2015 met kenmerk ACM/DE/2015/204641 en zaaknummer 14.0687.33.

Tabel 1 Regulatoire afschrijvingstermijn per activasoort voor investeringen

Materiële vaste activa	Subindeling	Termijn van afschrijving (in jaren)
Leidingen, dienstwoningen	01 Regionale leidingen, 07 Dienstwoningen, 21 Hoofdtransportleiding, 22 Regionaal hoofdtransportnet, 23 Brigittaleiding, 40 nieuwe aansluitpunten	55
Stations, installaties, luchtscheidingsunits, kantoor- en utiliteitsgebouwen,	02 Gasontvangstations, 06 Utiliteitsgebouwen, 15 Compressorstations, 16 LNG installaties, 17 Mengstations, 18 Ijkinstallaties, 19 Stortgasinstallatie, 20 Kantoorgebouwen, 32 M&R stations, 33 Exportstations, 34 Reduceerstations, 35 Injectiestations, 36 Luchtscheidingsunit, 41 stikstofbuffer	30
ICT middelen	39 ICT middelen 3	15
Inrichting gebouwen, bedrijfsinventaris, gereedschappen, werktuigen, rollend materieel, wegen, terreinvoorzieningen, ICT middelen	05 Wegen en terreinvoorzieningen, 08 Inrichting gebouwen, 09 Bedrijfsinventaris, 10 Gereedschap, 11 Werktuigen, 12 Motorvoertuigen, 13 Aanhangwagens, 14 Overig rollend materieel, 38 ICT middelen 2	10
ICT middelen, verremeting	03 Verremeting, 37 ICT middelen 1	5
Terreinen, vulgas, stikstof	04 Terreinen, 42 vulgas, 43 stikstof	Hier wordt niet op afgeschreven

158. Mengstations, luchtscheidingsunits, stikstofbuffer en stikstof zijn investeringen die behoren tot de kwaliteitsconversietaak. Aansluitpunten zijn investeringen die behoren tot de nieuwe aansluittaak. De overige investeringen worden met behulp van verdeelsleutels verdeeld naar de andere taken (balanceringstaak en bestaande aansluitingtaak).

Desinvesteringen

159. Desinvesteringen ontstaan wanneer een nog niet volledig afgeschreven actief verwijderd wordt, bijvoorbeeld wanneer een deel van het net gesloopt wordt of buiten gebruik wordt gesteld. ACM is van mening dat de netbeheerder de kosten die voortvloeien uit een desinvestering vergoed zou moeten krijgen voor zover deze kosten als efficiënt kunnen worden beschouwd. Om te zorgen voor een volledige vergoeding van de efficiënte kosten van een desinvestering, kiest ACM ervoor gedesinvesteerde activa niet te verwijderen uit de GAW. De netbeheerders blijven op deze manier voor het gedesinvesteerde actief een vergoeding krijgen over de resterende afschrijvingstermijn, alsof het nooit gedesinvesteerd is. Dit is een wijziging ten opzichte van de vorige reguleringsperiode. ACM kiest hiervoor om de volgende reden.

160. De afschrijvingstermijnen die ACM hanteert zijn gebaseerd op een inschatting van de gemiddelde economische levensduur van een actief binnen een bepaalde activacategorie. Deze gemiddelde economische levensduur is per categorie het gewogen resultaat van de levensduur van individuele activa. Het doel van het hanteren van een gemiddelde economische levensduur (en daaruit volgende afschrijvingstermijnen) is dat een afnemer in een bepaald jaar uitsluitend betaalt voor de afschrijvingskosten die gemiddeld gezien in dat jaar bestaan. Sommige activa zijn korter dan de gemiddelde economische levensduur in gebruik, andere activa zijn langer dan de economische levensduur in gebruik.

161. Wanneer de kosten van desinvesteringen direct worden opgenomen in de regulatorische kostenbasis worden zij volledig in rekening gebracht bij de huidige afnemer. Deze kosten komen dan niet ten laste van de toekomstige afnemers. Daar staat tegenover dat toekomstige afnemers wel kunnen profiteren van activa die langer dan de gemiddelde economische levensduur in gebruik blijven, maar reeds volledig zijn betaald door de afnemers in het verleden. ACM acht het wenselijk om uit te gaan van de gemiddelde afschrijvingstermijnen, zoals in het vorige randnummer is beschreven, zodat over langere tijd alle afnemers een redelijk deel van de kosten in rekening krijgen gebracht.

162. ACM houdt bij het berekenen van de kapitaalkosten rekening met eventuele opbrengsten uit desinvesteringen. ACM doet dit om te voorkomen dat de tarieven mede zijn gebaseerd op een gedesinvesteerd actief waarvoor de netbeheerder een opbrengst heeft gekregen uit bijvoorbeeld verkoop.

163. Indien sprake is van de overdracht van activa aan een andere netbeheerder verwijdert ACM de gedesinvesteerde activa wel uit de GAW om te voorkomen dat de betreffende activa bij beide netbeheerders deel uitmaken van de GAW en dit tot een dubbeling in de regulatoire kostenbasis voor (de vergoeding van) de tarieven leidt. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Operationele kosten

164. ACM leidt de operationele kosten af uit de door GTS gerapporteerde operationele kosten. GTS is niet in staat de operationele kosten in het landelijk gastransportnet toe te wijzen aan enkel de transporttaak of de balanceringstaak. ACM past daarom de verdeelsleutel voor de toerekening van de activa (zie randnummer 152) ook toe op de operationele kosten voor balancering.

165. Voor de operationele kosten van de gasaansluitdienst[58] baseerde ACM zich in het ontwerpbesluit, net als voor de activa, op het onderzoek van Jacobs. ACM voert een wijziging

[58] Van zowel de aansluittaak als de bestaande aansluitingtaak.

door naar aanleiding van de zienswijze van GTS. ACM hanteert dezelfde verdeelsleutel voor de operationele kosten als voor de activawaarde, conform de aanpak bij de balanceringskosten. Jacobs hanteerde een schatting die alleen gebaseerd was op het leidingdeel. Dit leidt tot een onderschatting van de werkelijke operationele kosten omdat de bestaande aansluiting betrekking heeft op de gehele aansluiting (dus het stelsel van aansluitpunt, leidingdeel en regeling). De gehele aansluiting dient onderhouden en vervangen te worden en de regeling verbruikt energie (gas en/of elektriciteit). Op deze manier is sprake van een sterker verband tussen de kosten en het bijbehorend actief.

166. De verdeelsleutels voor activa voor balancering en de bestaande aansluitingen worden beide toegepast op de totale activawaarde voor transport, balancering en de bestaande aansluitingen.

167. ACM maakt bij het vaststellen van de operationele kosten onderscheid naar de inkoopkosten voor energie en de overige operationele kosten[59]. ACM heeft in Tabel 2 toegelicht welke kosten zij schaart onder de inkoopkosten voor energie. Operationele kosten die niet in Tabel 2 zijn opgenomen, vallen onder de overige operationele kosten.

Tabel 2 Definitie van inkoopkosten voor energie per taak van GTS

	Transporttaak/Balanceringstaak /Bestaande aansluitingtaak	**Kwaliteitsconversietaak**
Elektriciteitskosten	√	√
Brandstofgas kosten	√	
Stikstof kosten		√
Transportondersteuning	√	
Emissiekosten	√	
Odorantkosten	√	

168. De overige operationele kosten betreffen onder meer de salarissen, sociale lasten, indirecte personeelskosten, pensioenkosten, aan investeringen toegerekende kosten en overige kosten.

8.2.3 Statische efficiëntie

169. Zoals aangegeven in paragraaf 7.1.2 bleek het niet mogelijk om voor het onderhavige methodebesluit een goede kostenvergelijking uit te voeren naar de statische efficiëntie van GTS. ACM stelt daarom in dit besluit ook geen parameter vast voor de statische efficiëntie.

[59] Zie formule (8) van bijlage 1.

8.2.4 Dynamische efficiëntie

170. Ingevolge artikel 82, vierde lid van de Gaswet heeft de doelmatigheidskorting tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. In de reguleringsmethode wordt een *frontier shift* gebruikt om in te schatten hoeveel doelmatiger de bedrijfsvoering kan worden door te bepalen hoe het efficiënte kostenniveau van een netbeheerder zich kan ontwikkelen gedurende de betreffende reguleringsperiode. Hiermee wordt dan het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode bepaald. Met de *frontier shift* stelt ACM dus vast in hoeverre GTS in de komende jaren doelmatiger kan opereren en hoe zich dat vertaalt in het niveau van de (verwachte) efficiënte eindkosten.

171. Voor dit besluit heeft ACM het adviesbureau CEPA gevraagd haar te adviseren over het vaststellen van een *frontier shift* voor GTS, TenneT en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas. In hoofdstuk 6 heeft ACM een samenvatting opgenomen van het rapport van CEPA[60]. Deze samenvatting bevat zowel een algemeen advies over het toepassen van een *frontier shift* voor alle netbeheerders als een specifiek advies over een *frontier shift* of productiviteitsverandering voor GTS.

172. Op basis van haar onderzoek adviseert CEPA om voor GTS op de totale kosten een *frontier shift* vast te stellen tussen 0,5% en 2,1%. De onderkant van deze bandbreedte is gelijk aan de gemiddelde *output*prijsverandering voor de geselecteerde representatieve sectoren uit de Nederlandse economie, zoals door CEPA berekend. De bovenkant van deze bandbreedte is gelijk aan het gemiddelde van de relevante beschikbare studies naar gerealiseerde *frontier shifts* door buitenlandse gas TSO's. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb van 5 maart 2015 besluit ACM een andere onderkant van de bandbreedte te hanteren. Deze komt nu uit op 0,0%. De bovenkant van de bandbreedte blijft ongewijzigd. Paragraaf 5.3 van onderhavig besluit, onder randnummers 61g tot en met 61j, zet dit nader uiteen.

173. Bij het kiezen van een punt in de bandbreedte kan ACM volgens CEPA verschillende zaken meewegen, zoals of er in de regulering al een separate correctie voor *catch-up* is, en specifieke aanwijzingen dat voor Nederlandse netbeheerders andere *frontier shifts* haalbaar zijn dan voor netbeheerders uit andere landen. In het algemeen is de kans op over- of onderprestatie rond het middelpunt van de bandbreedte symmetrisch.

174. ACM heeft geen specifieke reden om aan te nemen dat voor GTS een hoge dan wel een lage *frontier shift* representatief is. Daarom stelt zij de *frontier shift* vast op het middelpunt van de

[60] Cambridge Economic Policy Associates Ltd, *Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators,* november 2012, www.acm.nl.

bandbreedte uit het advies van CEPA (met inachtneming van de, naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb, gewijzigde onderkant van de bandbreedte), namelijk (afgerond) 1,1%. Hiermee is de kans op over- en onderprestatie door GTS symmetrisch, zodat ACM gemiddeld een goede schatting maakt van het efficiënte kostenniveau voor GTS.

8.3 Stap 2: bepalen van de begininkomsten

175. De tarieveninkomsten voor het jaar 2013 dienen ter dekking van de kosten (inclusief een redelijk rendement) voor het jaar 2013. ACM definieert de begininkomsten voor het jaar 2013 als de vermenigvuldiging van de tarieven in het jaar 2013 met een schatting van de volumes in het jaar 2013. De schatting van volumes in het jaar 2013 baseert ACM op de omzet in het jaar 2012 en de verwachte volumegroei door ingebruikname van uitbreidingsinvesteringen in het jaar 2013. ACM corrigeert voor verrekeningen die betrekking hebben op de totale inkomsten van jaren die geen betrekking hebben op het jaar 2013 maar op voorgaande jaren.[61]

176. Deze berekeningswijze houdt rekening met dezelfde factoren als de methode van regulering geldend voor de landelijk netbeheerder voor het transport van elektriciteit, TenneT. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit. De aanleiding voor deze wijziging is een zienswijze van GTS, waarin zij stelt dat actuelere gegevens beschikbaar zijn (en dan ook gebruikt moeten worden) dan de 2011 gegevens die ACM in het ontwerpbesluit gebruikte. Daarnaast constateert ACM bij het uitvoeren van de toets voor de aanpassing van de begininkomsten dat er gedurende de jaren 2011-2013 uitbreidingsinvesteringen in gebruik genomen zijn. In de kosten 2013 zijn deze uitbreidingsinvesteringen opgenomen, maar de volumegroei die gepaard gaat met deze uitbreidingsinvesteringen is evident geen onderdeel van de volumes voor het jaar 2011 (en daarmee de rekenvolumes voor het jaar 2013). De bepaling van de begininkomsten zoals ACM in het ontwerpbesluit voorgenomen had houdt daarom ten onrechte geen rekening met deze volumegroei.

177. De systematiek in de voorgaande methodebesluiten is dat de begininkomsten worden vastgesteld op het niveau van de eindinkomsten van de vorige periode. Dit is in lijn met de systematiek van de eerdere methodebesluiten van TenneT en de regionale netbeheerders. Voor hen is deze systematiek, anders dan voor GTS, voorgeschreven door de formule van artikel 41b van de E-wet en artikel 81b van de Gaswet (hierna: wettelijke formule).

178. Deze voor TenneT en de regionale netbeheerders geldende wettelijke systematiek is aangevuld met een discretionaire bevoegdheid om de begininkomsten op het efficiënte

[61] Zie formule (1) in bijlage 1.

kostenniveau vast te stellen. Voor ACM is dit aanleiding om de toepassing van deze bevoegdheid te overwegen in het kader van de desbetreffende methoden van regulering.

179. ACM is van mening dat zij, bij ontbreken van eerdergenoemde wettelijke formule voor de regulering van GTS, beleidsvrijheid heeft ten aanzien van de keuze tot aanpassing van de begininkomsten aan het efficiënte kostenniveau. Uit oogpunt van consistent beleid acht ACM het van belang om bedoelde aanpassing ook in overweging te nemen in het kader van de regulering van GTS. Naar aanleiding van zienswijzen op het ontwerpbesluit (zie bijlage 3) geeft ACM hier een beschrijving van het door haar gebruikte beoordelingskader.

Beoordelingskader op hoofdlijnen

180. Op hoofdlijnen ziet het beoordelingskader er als volgt uit. Allereerst toetst ACM of de begininkomsten van GTS afwijken van de efficiënte kosten aan het begin van de periode. Indien dit het geval is, heeft het effect wanneer ACM voor GTS de begininkomsten aanpast aan het niveau van efficiënte kosten. Vervolgens beoordeelt ACM of er aanleiding is om gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten op het niveau van de efficiënte kosten vast te stellen. In dit verband overweegt zij het volgende.

181. Bij de afweging om al dan niet de begininkomsten aan te passen speelt het doel dat de wetgever had bij het introduceren van deze nieuwe bevoegdheid een belangrijke rol. Dit doel is: de mogelijkheid om winst te behalen via extra efficiëntieverbetering te beperken in de tijd. Met andere woorden: aanpassen van de begininkomsten heeft als doel om te voorkomen dat verschillen die in het verleden zijn ontstaan tussen inkomsten en kosten, via de begininkomsten doorlopen in de nieuwe periode en op die manier over- of onderrendementen veroorzaken.

182. In het algemeen hecht ACM belang aan een zo geleidelijk en zo stabiel mogelijk tariefverloop. Toepassing van de bevoegdheid in kwestie betekent in beginsel een inbreuk op dat belang. Afnemers en netbeheerders hechten ook belang aan een zo geleidelijk en stabiel mogelijk tariefverloop, zo bleek bij de voorbereiding van dit besluit. Specifiek voor de keuze om begininkomsten wel of niet aan te passen weegt ACM dit belang als volgt af tegen de andere relevante belangen. Naarmate het verschil dat in het verleden is ontstaan tussen inkomsten en kosten toeneemt, neemt ook het belang van het voorkomen van over- of onderrendementen in de nieuwe periode toe en zal het belang van tariefstabiliteit meer ondergeschikt raken aan dat belang. Met andere woorden: in beginsel kiest ACM voor een stabiel tariefverloop, waar dat andere doelen van regulering niet bijt. Wanneer het vasthouden van stabiel tariefverloop echter meebrengt dat rendementen aanzienlijk uitgaan boven wat in het economisch verkeer gebruikelijk is, of wanneer netbeheerders bij stabiel tariefverloop geconfronteerd worden met tarieven die aanzienlijk lager zijn dan hun kosten, ligt het voor de

hand te overwegen om de begininkomsten aan te passen en daarmee het stabiele tariefverloop te doorbreken.

183. ACM acht de hierboven gepresenteerde belangenafweging ook relevant voor GTS, ondanks dat de wetgever zich voor wat betreft GTS niet heeft uitgelaten over het specifieke doel van regulering dat hij benoemt bij introduceren van het nieuwe wettelijke instrument voor TenneT en regionale netbeheerders. Ook voor besluitvorming met betrekking tot GTS zijn de belangen van betaalbaarheid en financierbaarheid relevant. De keuze om al dan niet begininkomsten aan te passen is het resultaat van een weging van onder andere deze belangen. ACM ziet geen relevante feiten of omstandigheden op basis waarvan zij voor GTS een ander gewicht zou moeten geven aan deze belangen.

184. Wanneer sprake is van een verschil tussen inkomsten en kosten, bepaalt ACM of aanpassen van de begininkomsten ook daadwerkelijk het gewenste effect heeft. Dat wil zeggen: of de aanpassing het geconstateerde verschil wegneemt en daarbij niet een forse *overshoo*t oplevert. Bijvoorbeeld: wanneer er voorafgaand aan de nieuwe periode een verschil tussen inkomsten en kosten bestaat van 50, en het verschil tussen begininkomsten en efficiënte kosten is 100, dan schiet aanpassen van de begininkomsten zijn doel ver voorbij (er is dus sprake van een *overshoot*).

185. Wanneer aanpassing het gewenste effect heeft kan ACM tot de keuze komen om de begininkomsten aan te passen. Hierbij moet worden opgemerkt dat ACM voor elke periode een belangenafweging zal maken en in deze afweging telkens ook overige relevante belangen, feiten en omstandigheden zal meewegen. In specifieke omstandigheden kunnen bijvoorbeeld het belang van bevordering van doelmatige bedrijfsvoering of het belang van een goed klimaat voor voldoende investeringen in de netten doorslaggevend zijn in de keuze om al dan niet begininkomsten aan te passen.

Nadere uitwerking toepassingsvoorwaarde

186. Voor de vergelijking tussen inkomsten en efficiënte kosten aan het begin van de periode, bepaalt ACM de begininkomsten zoals beschreven in randnummer 175. De begininkomsten gelden voor het jaar 2013. Voor een zuivere vergelijking berekent ACM ook de efficiënte kosten voor het jaar 2013. Daarbij gaat zij wel uit van het takenpakket dat de netbeheerder vanaf het jaar 2014 zal hebben, omdat de aanpassing van de begininkomsten bedoeld is effect te hebben vanaf het jaar 2014. De efficiënte kosten bepaalt ACM op dezelfde manier als waarop zij de efficiënte kosten in het eindpunt bepaalt. Dit wordt beschreven in paragraaf 8.4. Naar aanleiding van zienswijzen rekent ACM hierbij met de WACC zoals die op basis van het vorige methodebesluit werd gehanteerd voor het jaar 2013. ACM motiveert deze keuze als volgt.

187. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

186. <Vervallen naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb.>

186a. De methode voor bepaling van de WACC richt zich in eerste instantie op het inschatten van de toekomstige marktrentes. Dit wordt nader uitgelegd in bijlage 2. Deze keuze brengt het risico mee dat de inschatting van de verwachte efficiënte vermogenskosten niet representatief is voor de financieringslasten van bestaande leningen. Voor wat betreft de WACC acht ACM het daarom niet wenselijk om het geleidelijk tariefverloop te doorbreken. Dat wil zeggen: bij een geleidelijke ingroei van tariefinkomsten wordt een wijziging van de WACC in gelijkmatige stappen in de tariefinkomsten van netbeheerders verdisconteerd. Zo'n geleidelijk verloop past bij het patroon van financieringslasten van bedrijven. Namelijk: stap voor stap worden bestaande leningen, met financieringslasten die zijn gebaseerd op oude rentestanden, vervangen door nieuwe leningen met lasten die samenhangen met nieuwe rentestanden. Om dit geleidelijke verloop niet te doorbreken, berekent ACM de verwachte efficiënte vermogenskosten van netbeheerders in 2013 op basis van de WACC zoals volgt uit het methodebesluit voor de jaren 2011-2013.

187. ACM bepaalt het verschil tussen begininkomsten en efficiënte kosten voor elke wettelijke taak waarvoor de begininkomsten separaat worden vastgesteld.[62] ACM stelt vast dat voor elke taak de totale inkomsten van GTS aan het begin van de reguleringsperiode niet gelijk zijn aan het efficiënte kostenniveau van GTS. Aanpassing van de begininkomsten zou zodoende effect hebben.

Is er voldoende aanleiding om begininkomsten aan te passen?

188. Om te bepalen of er aanleiding is om de begininkomsten aan te passen, vergelijkt ACM de inkomsten voor alle taken van GTS tezamen met het efficiënte kostenniveau op het niveau van deze taken tezamen. Hiermee wordt bereikt dat ACM bij haar besluit tot het al dan niet gebruik maken van haar discretionaire bevoegdheid de over- of onderrendementsituatie van de desbetreffende netbeheerder betrekt. Dit sluit aan bij het hoofddoel van een mogelijke aanpassing van de begininkomsten, namelijk het voorkomen dat een verschil tussen inkomsten en kosten in de vorige periode via het geleidelijke tariefverloop blijft bestaan en daardoor in de nieuwe periode over- of onderrendementen veroorzaakt. Ook doet deze aanpak recht aan het belang van de afnemers (in brede zin). Vrijwel alle afnemers betalen immers voor transport, aansluiting, balancering en kwaliteitsconversie.

[62] Het betreft dus de transporttaak, de aansluittaak, de bestaande aansluitingtaak, de balanceringstaak en de kwaliteitsconversietaak. Zie ook hoofdstuk 1.

189. ACM verwacht voor GTS in 2013, op basis van cijfers t/m 2012, een gering verschil tussen inkomsten en kosten. Er is sprake van een rendement dat uitgaat boven de WACC ter hoogte van ongeveer €24 mln. Dit is 2% van de totale inkomsten van de netbeheerders in 2013.

190. Bij bovenstaande moet worden opgemerkt dat ACM op het moment van vergelijken van inkomsten en kosten van het laatste jaar voorafgaand aan de nieuwe periode, in dit geval het jaar 2013, nog niet beschikt over exacte cijfers voor dat jaar. ACM baseert zijn schatting op gegevens voor jaren t/m 2012. Om recht te doen aan de onzekerheid van de schatting voor 2013, zal ACM enige marge in acht nemen wanneer zij oordeelt of een geconstateerd verschil in beginsel voldoende aanleiding is om af te wijken van het geleidelijke tariefverloop en de begininkomsten aan te passen.

191. Gezien de relatief geringe hoogte van het verschil tussen inkomsten en kosten, in combinatie met de onzekerheid over de exacte cijfers over 2013, oordeelt ACM dat er onvoldoende aanleiding is om de begininkomsten te verlagen. ACM ziet geen overige belangen, feiten of omstandigheden die zouden moeten leiden tot een andere afweging of uitkomst. ACM kiest er dan ook voor om de begininkomsten niet vast te stellen op het niveau van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement).

8.4 Stap 3: bepalen van de eindinkomsten

192. In deze paragraaf bespreekt ACM hoe zij de eindinkomsten bepaalt. Zoals in paragraaf 8.1 uitgelegd zijn de eindinkomsten de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2016. Dit hoofdstuk beschrijft dan ook op welke wijze de verwachte efficiënte kosten 2016 worden bepaald. ACM bepaalt de efficiënte kosten van GTS per taak. ACM bespreekt in dit hoofdstuk eerst de kapitaalkosten (paragraaf 8.4.1) en daarna de operationele kosten (paragraaf 8.4.2).

8.4.1 Kapitaalkosten

Bestaande activa

193. ACM stelt de efficiënte kosten van gerealiseerde investeringen vast door de kosten uit 2012 zodanig te corrigeren dat de efficiënte kosten van gerealiseerde investeringen in de jaren 2013 tot en met 2016 resulteren. In navolging van de tussenuitspraak van het CBb past ACM hierbij voor het jaar 2013 een *frontier shift* toe van 1,0%, zoals vastgesteld voor de vorige reguleringsperiode. Voor de jaren 2014 tot en met 2016 geldt de *frontier shift* van 1,1% zoals vastgesteld in paragraaf 8.2.4.

194. Bij het bepalen van het efficiënte kostenniveau in de jaren 2013 tot en met 2016 hanteert ACM de veronderstelling dat GTS zodanig investeert dat de kapitaalkosten onveranderd blijven als

er wordt geabstraheerd van efficiëntie- en inflatieontwikkelingen[63]. Deze schatting voor de GAW is beredeneerd vanuit de gedachte dat alle activa uiteindelijk moeten worden vervangen en dat er een ideaalcomplex is waarbij dit geleidelijk gebeurt. Uiteraard wordt in de werkelijkheid van dit ideaalcomplex afgeweken. Er zullen jaren zijn waarin meer of minder wordt geïnvesteerd dan wordt afgeschreven. Op de lange termijn wordt dit geacht uit te middelen.

Reguliere uitbreidingsinvesteringen

195. Het vigerende wettelijke kader kent voor bepaalde uitbreidingsinvesteringen een apart vergoedingsregime. In artikel 82, derde lid, Gaswet is namelijk bepaald dat de landelijke netbeheerder ieder jaar een tarievenvoorstel mag indienen met inachtneming van de gemaakte kosten voor investeringen, bedoeld in artikel 39e, 39f, derde lid, of 54a, derde lid, voor zover deze kosten als doelmatig zijn beoordeeld door ACM. Kortom, voor deze investeringen heeft de wetgever een separaat vergoedingsregime gedicteerd. Het methodebesluit zal derhalve slechts betrekking kunnen hebben op (de vergoeding van kosten van) investeringen die niet vallen onder de noemer van artikel 39e, 39f, derde lid of 54a, derde lid. ACM betrekt daarom uitsluitend overige, reguliere uitbreidingsinvesteringen in de methode van regulering. Over deze reguliere uitbreidingsinvesteringen merkt ACM het volgende op.

196. Het is voor GTS uitermate lastig om de omvang van de toekomstige investeringen goed te voorspellen als gevolg van diverse factoren die buiten de invloedsfeer van GTS liggen, zoals ruimtelijke ordeningsprocedures. De ervaring leert dat de prognoses regelmatig moeten worden bijgesteld. ACM acht het daarom niet zinvol om de inschatting van de omvang van de verwachte investeringen te baseren op prognoses van GTS. Gelet hierop heeft ACM besloten om de omvang van de kapitaalkosten van verwachte reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2014 tot en met 2016 te baseren op de realisaties van kapitaalkosten van zulke investeringen in de jaren 2010, 2011 en 2012.[64] Door de schatting te baseren op de drie meest recente jaren in plaats van op een enkel jaar, is de schatting voor deze kosten volgens ACM robuuster. Op deze wijze voorziet de methode van regulering in de vergoeding van de geschatte kapitaalkosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen in het jaar waarin ze zich (naar verwachting) voordoen. De kapitaalkosten van bestaande aansluitingen, die berekend worden op basis van de verdeelsleutel genoemd in randnummer 155, in de jaren 2010, 2011 en 2012 worden bij de toepassing van het budget buiten beschouwing gelaten aangezien GTS per 1 april 2011 geen wettelijke taak heeft aansluitingen aan te leggen en in dat verband dus uitbreidingsinvesteringen te plegen. Daarnaast geldt dat GTS voor investeringen in nieuwe aansluitpunten de kosten vergoed krijgt via de nieuwe producten en diensten regeling.

---

[63] Zie formule (12) bijlage 1.

[64] Zie formule (9) bijlage 1.

197. ACM gaat er daarom vanuit dat de gemiddelde omvang van de additionele kapitaalkosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2010 tot en met 2012 een goede voorspeller is voor de jaarlijkse kapitaalkosten van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2014 tot en met 2016.[65]

198. Ten behoeve van het maken van een schatting voor de kapitaalkosten van reguliere uitbreidingsinvesteringen overweegt ACM het volgende. Omdat uitbreidingsinvesteringen als bijzonder gelden wanneer deze zeer groot zijn, betrekt ACM alleen uitbreidingsinvesteringen met een investeringsbedrag van minder dan EUR 50 miljoen in haar schatting.[66] Deze grens van EUR 50 miljoen is gebaseerd op overleg met het ministerie van Economische Zaken (zoals bevestigd per e-mail[67]) waarin dit heeft aangegeven dat de Minister voornemens is om alleen investeringen met een investeringsbedrag groter dan EUR 50 miljoen aan te merken als bijzondere investeringen die zeer groot zijn. Op deze wijze borgt ACM dat de schatting voor reguliere uitbreidingsinvesteringen geen investeringen bevat die later als bijzonder uitbreidingsinvesteringen zullen worden nagecalculeerd. Het vastleggen van deze grens in het methodebesluit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit.

199. Naar aanleiding van een zienswijze van GTS zal ACM voor de schatting voor de kapitaalkosten 2016 bij de bepaling van de gemiddelde kapitaalkosten 2010-2012 gebruik maken van de kapitaalkosten in jaar t+1 van een investering in jaar t, omdat in jaar t+1 een volledig jaar aan afschrijvingskosten is opgenomen. Op deze wijze worden voor elke investering de kosten van een heel jaar meegenomen in de schatting. Deze schatting past ACM vervolgens 3,5 keer toe in 2016 om rekening te houden met het feit dat investeringen gemiddeld op 1 juli plaatsvinden en daarom slechts de kapitaalkosten van een half jaar vergoed dienen te worden.[68]

200. Voor wat betreft de vergoeding van efficiënte kosten van uitbreidingsinvesteringen die vallen onder de noemer van artikel 39e, 39f, derde lid voor zover zeer groot, of 54a, derde lid, waarvan de investeringsbeslissing is genomen voordat het wettelijke vergoedingsregime van artikel 82, lid 3, van de Gaswet in werking trad, merkt ACM het volgende op. ACM is voornemens de efficiënte kosten van deze uitbreidingsinvesteringen, die op grond van de huidige wet- en regelgeving in aanmerking zouden komen voor tussentijdse vergoeding via de tarieven, na te calculeren. ACM licht dit nader toe in paragraaf 10.7.

[65] Zie formule (10) bijlage 1.

[66] Ook investeringen die uit de Rijkscoördinatieregeling tot stand zijn gekomen worden niet in de schatting betrokken.

[67] In een e-mail van 16 september 2013 is deze grens namens de Minister schriftelijk bevestigd aan ACM.

[68] In 2016 gaat ACM dus uit van kosten van investeringen in 2013 (heel jaar), 2014 (heel jaar), 2015 (heel jaar) en 2016 (half jaar).

8.4.2 Operationele kosten

201. ACM bepaalt de efficiënte operationele kosten door jaarlijks inflatie en de *frontier shift* toe te passen op de operationele kosten in het jaar 2012.[69] De *frontier shift* voor het jaar 2013 bedraagt 1,0%, zoals vastgesteld voor de vorige reguleringsperiode. Voor de jaren 2014 tot en met 2016 geldt de *frontier shift* zoals vastgesteld in paragraaf 8.2.4. Op deze wijze geeft ACM invulling aan de in de tussenuitspraak van 5 maart 2015 neergelegde opdracht van het CBb.

202. De pensioenkosten laten in de reeds beschikbare jaren significante fluctuaties zien. Deze fluctuaties zijn niet het gevolg van de dagelijkse bedrijfsvoering van GTS, maar het gevolg van IFRS-waarderingsgrondslagen in combinatie met de keuze voor een eigen pensioenfonds. Indien de schatting voor pensioenkosten wordt gebaseerd op incidenteel hoge of lage kosten, dan leidt dit ertoe dat dergelijke incidenteel hoge of lage kosten gedurende de gehele reguleringsperiode doorwerken in de tarieven. ACM vindt dit niet wenselijk. Om deze fluctuaties in de pensioenkosten te mitigeren worden deze kosten over drie jaar gemiddeld. ACM gebruikt voor schatting voor de pensioenkosten 2016 een gemiddelde over de jaren 2010 tot en met 2012.[70] Tot de pensioenkosten rekent ACM niet alleen de kosten die onder IFRS via de resultatenrekening lopen, maar ook de betreffende mutaties als gevolg van actuariële verschillen die onder IFRS rechtstreeks in het eigen vermogen worden verwerkt.

203. De inkoopkosten energie schat ACM op basis van de inkoopkosten energie in het jaar 2012, en door deze te corrigeren voor inflatie.[71] ACM past geen *frontier shift* toe om een inschatting te maken van de inkoopkosten voor energie in de periode 2013 tot en met 2016 omdat ACM op deze kosten een (gedeeltelijke) nacalculatie toepast. ACM gaat hier in paragraaf 10.4 verder op in.

204. In het ontwerpbesluit had ACM geen schatting opgenomen voor de operationele kosten die voortvloeien uit reguliere uitbreidingsinvesteringen. Naar aanleiding van een zienswijze van GTS heeft ACM besloten om een aparte vergoeding op te nemen voor geschatte operationele kosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen. ACM schat de verwachte operationele kosten van verwachte reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2014 tot en met 2016 met hetzelfde percentage zoals gebruikt in de vorige reguleringsperiode, namelijk op 1% van het geschatte activeringsbedrag. De schatting van het activeringsbedrag baseert ACM op de gemiddelde realisaties van activeringsbedragen van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de jaren 2010, 2011 en 2012. Het opnemen van een schatting

[69] Zie formule (12) in bijlage 1.

[70] Zie formules (7) en (12) in bijlage 1.

[71] Zie formule (11) in bijlage 1.

voor de operationele kosten die voortvloeien uit reguliere uitbreidingsinvesteringen is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit.

8.5 Stap 4: bepalen van de x-factor

205. De x-factor zorgt er voor dat de totale inkomsten van GTS zich tijdens deze reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten.[72] De x-factor volgt dus uit het verschil tussen de begininkomsten en de eindinkomsten in een reguleringsperiode.[73] In lijn met voorgaande methodebesluiten en x-factorbesluiten, rondt ACM de berekende x-factor naar beneden af. De x-factor zal echter op de tweede decimaal worden afgerond. Dit is een wijziging ten opzichte van voorgaande reguleringsperioden, waarin de x-factor op één decimaal werd afgerond. De toevoeging van de tweede decimaal draagt naar het oordeel van ACM beter bij aan het bereiken van de wettelijke doelstelling om via de tarieven niet meer of minder dan het redelijk rendement te vergoeden.

[72] Zie formule (14) in bijlage 1.

[73] Zie formule (15) in bijlage 1.

9 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

206. ACM bepaalt ook de rekenvolumina voor GTS. De functie van de door ACM vastgestelde rekenvolumina is om, gecombineerd met de toegestane totale inkomsten, de tarieven voor GTS te berekenen. ACM maakt geen schatting voor de volumes ten aanzien van de overboeking- en terugkoopregeling.

207. ACM baseert de verwachting ten aanzien van de volumina in beginsel op daadwerkelijk gefactureerde volumes (exclusief de volumes ten aanzien van de overboeking- en terugkoopregeling) van het meest recente jaar waarover data beschikbaar zijn.[74] Dit is het jaar 2012. ACM beschouwt historische gegevens in principe als het beste vertrekpunt voor voorspellingen van de toekomst, omdat de objectiveerbaarheid en stabiliteit van voorspellingen die niet op historische gegevens zijn gebaseerd vaak discutabel zijn. Als er geen historische gegevens beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat de volumina betrekking hebben op nieuwe diensten en bijbehorende tarieven, dan schat ACM deze op basis van prognoses van GTS.

208. Indien GTS kan aantonen dat de historische gegevens sterk afwijken van de verwachte totale volumes, is ACM voornemens de totale rekenvolumina aan te passen, om nacalculaties te voorkomen. Deze aanpassing gebeurt door middel van een generieke correctiefactor die op geaggregeerde rekenvolumina wordt toegepast. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit. Door niet elke verwachte verandering in volumina tot een aanpassing van de rekenvolumina te laten leiden, zorgt ACM dat incidentele volumeveranderingen niet leiden tot aanpassing van de rekenvolumina in een jaar en dus ook geen schommelingen in de tarieven veroorzaken.

[74] Zie formule (21) in bijlage 1.

10 Relatie tot tarievenbesluiten

209. In paragraaf 4.2 is de samenhang van het methodebesluit met het x-factorbesluit en het tarievenbesluit uitgelegd. In aanvulling hierop en als inleiding op het hiernavolgende wijst ACM erop dat onderhavig methodebesluit de grondslag zal bieden voor door haar vast te stellen tarieven.[75] Ingevolge artikel 12a van de Gaswet betreft het het transporttarief, dat ook de kosten moet dekken van transportondersteunende diensten, de dienst balancering en de dienst kwaliteitsconversie. Voorts dient een apart tarief te worden vastgesteld voor de aansluittaak als bedoeld in artikel 10, zesde lid, onder a of b. Tot slot wordt een tarief vastgesteld voor de bestaande aansluitingtaak als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel d.[76]

210. ACM vermenigvuldigt de inkomsten voor de gereguleerde taak uit jaar t-1 met de betreffende x-factor en de cpi om te komen tot de totale inkomsten.[77] De toegestane inkomsten zijn de totale inkomsten inclusief een aantal correcties.[78]

211. ACM is voornemens om in de tarieven van de jaren in deze reguleringsperiode een aantal correcties uit te voeren. ACM licht dit hieronder per correctie nader toe.

212. Artikel 81c, tweede lid, aanhef en onderdeel c van de Gaswet bepaalt:
"De Autoriteit Consument en Markt kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren, indien de tarieven die golden in dat jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t […] zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken."

213. Hierover is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: "*Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe [red: thans ACM] de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert*".[79] ACM zal deze bevoegdheid hierna tevens "nacalculatie" noemen en spreken van "nacalculeren".

[75] ACM sluit in deze alinea aan bij de wettekst waarin wordt gesproken over het tarief. In het tarievenbesluit stelt ACM een tarief per netwerkpunt vast.

[76] Naar verwachting is het wetsvoorstel Stroom (Kamerstuk 33493) waarin dit is opgenomen per 1 januari 2014 inwerking getreden. Zie hierover voorts randnummer 102 van dit besluit.

[77] Zie formules (16 tot en met 19) in bijlage 1.

[78] Zie formule (20) in bijlage 1.

[79] Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

214. ACM zal in lijn met de bedoeling van de wetgever terughoudend gebruik maken van haar bevoegdheid tot nacalculeren. ACM is van mening dat in beginsel slechts aanleiding kan zijn om nacalculatie te overwegen of toe te passen in het geval het kosten betreft die niet goed zijn te schatten. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het om een nieuwe kostenpost gaat waarvan het moment dat die zich voordoet nog onbekend is.

215. Indien de kosten niet goed te schatten zijn, zal ACM slechts van haar bevoegdheid om na te calculeren gebruik maken indien het effect van een onjuiste schatting een substantieel financieel effect heeft dat niet door de netbeheerder is te beheersen en waarvoor de netbeheerder niet al op andere wijze wordt gecompenseerd.

216. In geval van toepassing van haar nacalculatiebevoegdheid is het de vraag op welke wijze het resultaat van deze nacalculatie in de tarieven wordt verdisconteerd. De besluitvorming van ACM, in het kader van de jaarlijkse tarievenbesluiten, zal onder meer afhangen van de omvang van het te verrekenen bedrag en de effecten van de verrekening op de vast te stellen tarieven. In beginsel zal ACM ervoor kiezen om het te verrekenen bedrag volledig in aanmerking te nemen bij het eerstkomende tarievenbesluit. Als het te verrekenen bedrag tot een te sterke tariefschommeling leidt, kan ACM besluiten om het te verrekenen bedrag te spreiden over de tarieven voor meerdere jaren. In het desbetreffende tarievenbesluit zal ACM haar keuze op dit punt expliciteren.

217. Bij de verrekening wordt gebruik gemaakt van de heffingsrente. Deze wordt toegepast vanaf het moment dat het overschot of tekort is ontstaan tot het moment dat de correctie in de tarieven plaatsvindt. De peildatum voor deze momenten is telkens het midden van de periode waarop het overschot of tekort dan wel de correctie in de tarieven betrekking heeft, doorgaans het midden van een kalenderjaar, te weten 1 juli.

218. Voor deze reguleringsperiode (2014 tot en met 2016) komen op voorhand zes kostengegevens in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven van GTS. Dit betreft:
    - De rekening omzetregulering
    - De rekening overboek- en terugkoopregeling
    - De rekening veilinggelden
    - De rekening inkoop energie
    - Balanceringsopbrengsten
    - Reguliere uitbreidingsinvesteringen 2012 en 2013

219. GTS dient jaarlijks van 1 januari tot en met 31 december de kosten en opbrengsten op de vijf rekeningen boekhoudkundig apart te administreren.

220. Daarnaast houdt ACM rekening met nieuwe producten en diensten, bijzondere uitbreidingsinvesteringen en marktfaciliterende activiteiten.

10.1 Rekening omzetregulering

221. ACM is voornemens om jaarlijks na te calculeren voor het verschil in inkomsten dat wordt veroorzaakt door een verschil tussen de gerealiseerde omzet van GTS en de vooraf ingeschatte omzet (of toegestane inkomsten) van GTS. Op een zogenoemde omzetreguleringsrekening bepaalt ACM jaarlijks de hoogte van de na te calculeren omzet.

222. De toegestane omzet is gelijk aan de vastgestelde tarieven vermenigvuldigd met de verwachte capaciteitsvolumes per punt (de rekenvolumina). De gerealiseerde omzet is gelijk aan de gerealiseerde capaciteitsvolumes uit reguliere capaciteit (exclusief de volumes ten aanzien van de overboeking- en terugkoopregeling) vermenigvuldigd met het gereguleerde tarief (of in het geval van veilingen met de reserveringsprijs[80] in de veiling). De omzetnacalculatie corrigeert dus eigenlijk het verschil tussen de rekenvolumina en de werkelijke volumina.

223. ACM laat in deze omzetnacalculatie de overboek- en terugkoopvolumes buiten beschouwing omdat deze op een aparte rekening (dienen te) worden geadministreerd. Ditzelfde geldt voor eventuele veilingpremiums (opslagen op het gereguleerde tarief) omdat ook deze omzet op een aparte rekening wordt geadministreerd. De omzet voor marktfaciliterende activiteiten, nieuwe producten en diensten en bijzondere uitbreidingsinvesteringen vallen wel onder de omzetnacalculatie.

224. De gegevens over gerealiseerde capaciteitsvolumes van een bepaald jaar zijn in het daaropvolgende jaar beschikbaar. ACM verwerkt deze correctie daarom in principe in het tarief dat wordt vastgesteld voor het jaar (t+2).

10.2 Rekening overboeking- en terugkoopregeling

225. Ten aanzien van de verdeling van kosten en opbrengsten van het overboeken en terugkopen van transportcapaciteit merkt ACM het volgende op. De eerder genoemde Europese procedureregels voor congestiemanagement op grensverbindingen (CMP) bepalen dat zowel opbrengsten als ook kosten ten aanzien van overboeken en terugkopen worden verdeeld tussen GTS en de netgebruikers.

226. Zie in dit verband onder meer punt 2.2.2 van Bijlage 1 bij de Gasverordening:

[80] Dit is het gereguleerde starttarief.

"De aan de overboeking- en terugkoopregeling verbonden stimulans zal de risico's weerspiegelen welke de transmissiesysteembeheerders lopen wanneer zij additionele capaciteit aanbieden. De regeling zal zodanig worden opgezet dat de inkomsten uit de verkoop van additionele capaciteit en de kosten die het gevolg zijn van de terugkoopregeling of van maatregelen overeenkomstig punt 6, worden gedeeld tussen de transmissiesysteembeheerders en de netgebruikers. De nationale regulerende instanties beslissen over de verdeling van de inkomsten en de kosten over de transmissiesysteembeheerder en de netgebruiker."

227. De opbrengsten uit overboekcapaciteit en de kosten van het terugkopen worden gesaldeerd en geboekt op de overboek- en terugkooprekening. De opbrengst voor het overboeken en terugkopen wordt gedefinieerd als de omzet die GTS heeft uit de verkoop van vaste capaciteit boven de technische capaciteit. De terugkoopkosten worden gedefinieerd als de totale kosten (zijnde prijs maal hoeveelheid) die GTS heeft gemaakt voor het terugkopen van capaciteit.

228. ACM is van mening dat de kosten en opbrengsten van de overboeking- en terugkoopregeling in gelijke mate door GTS en de afnemer gedragen moeten worden. De netto winst of verlies verrekent ACM dus voor 50% via de tarieven. ACM kiest voor een procentuele verdeling omdat GTS zo geprikkeld wordt dat zij dezelfde risicoafweging maakt als verondersteld mag worden van een bedrijf in een volledig concurrerende markt. Wanneer ACM zou besluiten om het risico van GTS te beperken tot een bepaald bedrag zou dit ertoe kunnen leiden dat GTS, wanneer deze grens (bijna) bereikt is, een andere risicoafweging maakt dan een bedrijf dat opereert in een volledig concurrerende markt. Het risico dat GTS in dat geval draagt is dan namelijk beperkt, terwijl zij wel extra inkomsten kan genereren. Van een absolute grens zou daarom een onjuiste prikkel uitgaan, met als nadelig gevolg dat de afnemers meer betalen dan gerechtvaardigd is.

229. De kosten en opbrengsten uit jaar t kunnen in aanmerking worden genomen vanaf jaar t+2.

10.3 Rekening veilinggelden

230. De inkomsten uit veilingen op interconnectiepunten worden, indien de veilingprijs hoger is dan de reserveringsprijs (het gereguleerde tarief op een veiling), op een veilinggeldenrekening gestort. Deze inkomsten worden besteed aan investeringen om congestie op te lossen of worden via een nacalculatie in de toegestane inkomsten van een toekomstig jaar opgenomen.

231. GTS kan bij ACM voorstellen indienen voor investeringen waarmee het verminderen van congestie wordt bereikt. Deze investeringen kunnen slechts voor vergoeding in aanmerking komen indien ACM van te voren hieraan haar goedkeuring heeft verleend. ACM zal bij de beoordeling van deze voorstellen, die (gedeeltelijk) op basis van inkomsten uit de

veilinggeldenrekening worden gerealiseerd, belang hechten aan de mate waarin de voorgestelde investering (voldoende) bijdraagt aan het verminderen van structurele congestie en bovendien binnen een redelijke termijn kan worden uitgevoerd.

232. Om een dubbele vergoeding te voorkomen worden de inkomsten uit veilingen op interconnectiepunten in mindering gebracht op het te activeren bedrag van de investering in kwestie. Indien ACM oordeelt dat er geen investeringen zijn waarvoor veilinggelden efficiënt kunnen worden aangewend, kan ACM besluiten om de inkomsten in aanmerking te nemen in het kader van het jaarlijkse tarievenbesluit. Inkomsten uit jaar t kunnen in aanmerking worden genomen vanaf jaar t+2.

10.4 Rekening inkoopkosten energie

233. ACM is net als in de vorige reguleringsperiodes voornemens ieder jaar, indien nodig, de inkoopkosten voor energie na te calculeren voor de taken transport, balancering, kwaliteitsconversie en bestaande aansluiting.[81] ACM besluit hiertoe omdat zij de inkoopkosten voor energie moeilijk kan schatten en omdat het effect van een onjuiste schatting een substantieel financieel effect heeft dat niet door GTS is te beheersen en waarvoor GTS niet al op andere wijze wordt gecompenseerd. ACM is zich er daarbij van bewust dat gedeeltelijke nacalculatie met zich mee brengt dat de prikkel om doelmatig te handelen vermindert. Toch acht zij haar keuze verdedigbaar gegeven de mate van onzekerheid over de schatting.

234. Om de prikkel om doelmatig te handelen zo groot mogelijk te houden, besluit ACM om gedurende de periode 2014 tot en met 2016 het verschil tussen de geschatte inkoopkosten en de gerealiseerde inkoopkosten slechts deels na te calculeren.

235. Van het verschil (zowel negatief als positief) wordt namelijk driekwart nagecalculeerd. Het resterende kwart is voor risico van GTS. Indien het verschil meer dan 20% bedraagt (zowel negatief als positief) wordt het meerdere deel volledig nagecalculeerd. Met deze gedeeltelijke nacalculatie blijft GTS een prikkel houden om doelmatig in te kopen, terwijl de risico's voor GTS (die direct invloed hebben op het rendement) hiermee begrensd zijn tot een kwart van 20% van de geschatte inkoopkosten. ACM is voornemens dit bedrag als correctie te verwerken in de tarieven volgend op het jaar dat dit bedrag bekend is. Deze nacalculatie, een zogenaamde bonus/malus-regeling, wordt op de totale inkoopkosten voor energie per taak uitgevoerd.

---

[81] De nieuwe taak aansluitpunt genereert immers nog geen kosten. Ook is nog niet bekend of er inkoopkosten voor energie gemoeid zullen zijn met deze taak. In de volgende periode zal ACM besluiten hoe om te gaan met eventuele inkoopkosten energie voor deze taak.

10.5 Balanceringsopbrengsten

236. Naar verwachting worden gedurende de onderhavige reguleringsperiode wijzigingen aangebracht in de nationale codes met betrekking tot balancering. Onderdeel van deze wijziging is naar verwachting dat GTS additionele inkomsten zal kunnen genereren ten opzichte van haar kosten. Omdat voor GTS naar verwachting geen additionele kosten tegenover deze opbrengsten staan, zal ACM de tarieven voor deze opbrengsten corrigeren. Indien er toch extra kosten tegenover deze extra inkomsten staan, zal ACM het saldo nacalculeren.[82] Hierbij merkt ACM op dat indien implementatie van de netwerkcode zal inhouden dat de additionele inkomsten van GTS dagelijks met de markt worden verrekend, de tarieven niet additioneel voor deze inkomsten zullen worden gecorrigeerd.

237. GTS betrekt deze opbrengsten jaarlijks in haar tarievenvoorstel, waarin opbrengsten en eventuele kosten gegenereerd in jaar t in het daaropvolgende tarievenvoorstel worden ingediend.

10.6 Nieuwe producten of diensten

238. De introductie van nieuwe producten of diensten tijdens de reguleringsperiode kan mogelijk leiden tot nieuwe tarieven en dientengevolge rekenvolumina, opbrengsten en ook kosten. Indien sprake is van de introductie van nieuwe producten of diensten zal ACM aan GTS vragen om een gemotiveerde onderbouwing van haar tarievenvoorstel voor (kosten van) nieuwe producten of diensten. In dit verband is het met name van belang dat GTS gemotiveerd aangeeft hoe de tarieven van nieuwe producten of diensten recht doen aan het beginsel van kostenveroorzaking. Indien nodig kan consultatie van afnemers of andere belanghebbenden plaatsvinden.

239. De gereguleerde diensten ter uitvoering van de wettelijke taken dienen te zijn opgenomen en omschreven in de TarievenCode Gas.[83] Een nieuw product of dienst zal dan ook zo spoedig mogelijk in de TarievenCode Gas moeten worden opgenomen.

240. Een nieuw product kan bijvoorbeeld een nieuw aansluitpunt in het netwerk zijn. Aangezien er tot en met het jaar 2012 nog geen investeringen in aansluitpunten gedaan zijn, zal ACM nieuwe aansluitpunten via de nieuwe producten en diensten regeling vergoeden. ACM vergoedt kosten voor nieuwe producten of diensten in het tarievenbesluit voor het jaar na

[82] ACM benadrukt dat zij hierbij de kosten voor implementatie van de Netwerkcode niet ziet als kosten gerelateerd aan balanceringsopbrengsten. Immers, kosten gerelateerd aan implementatie van een codewijziging zijn kosten die GTS maakt in het kader van haar wettelijke taken en worden daarom niet additioneel vergoed.

[83] Gelet op artikel 82, derde lid van de Gaswet dient het tarievenvoorstel te worden ingediend met inachtneming van de tariefstructuren vastgesteld op grond van artikel 12f of 12g.

introductie van het nieuwe product of de nieuwe dienst. Wanneer een nieuw product of dienst bijvoorbeeld in april 2015 geïntroduceerd wordt, worden deze kosten verwerkt in de tarieven in het tarievenbesluit voor het jaar 2016.Voor zover de operationele kosten voor nieuwe aansluitpunten niet rechtstreeks uit de administratie volgen, past ACM de 1% schatting toe, zoals deze ook bij het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen wordt toegepast.

10.7 Reguliere uitbreidingsinvesteringen 2012 en 2013

241. Met betrekking tot de kosten van uitbreidingsinvesteringen die vanaf oktober 2012 tot en met december 2013 in gebruik zijn genomen overweegt ACM het volgende. De kosten die deze uitbreidingsinvesteringen in 2014, 2015 en 2016 genereren, komen door de reguleringssystematiek in deze reguleringsperiode tot een vergoeding. Voor de kosten die deze uitbreidingsinvesteringen genereren vanaf oktober 2012 tot en met december 2013 geldt dit niet. Deze kosten zijn ook niet op een andere wijze vergoed. ACM gaat de niet vergoede kosten van deze uitbreidingsinvesteringen daarom nacalculeren in de tarieven van 2014 conform de methode in de reguleringsperiode 2010-2013.

242. Voor de volledigheid zij nog vermeld dat ACM in de bepaling van deze nacalculatie de verwachte opbrengsten uit uitbreidingsinvesteringen in 2014 niet in mindering brengt, omdat vanaf dat moment het systeem van omzetregulering geldt en deze opbrengsten via de rekening omzetregulering zullen worden nagecalculeerd.

10.8 Bijzondere uitbreidingsinvesteringen

243. Overeenkomstig artikel 82, derde lid, van de Gaswet verwerkt ACM de kosten van in gebruik genomen bijzondere uitbreidingsinvesteringen als bedoeld in artikel 39e, 39f, derde lid of 54a, derde lid, Gaswet, voor zover doelmatig, jaarlijks in de tarieven.

244. Ten aanzien van nog te activeren uitbreidingsinvesteringen die binnen de vigerende wet- en regelgeving in aanmerking zouden komen voor vergoeding als bijzondere uitbreidingsinvestering, maar waarvan de investeringsbeslissing (ook wel final investment decision (FID)) door GTS is genomen voordat de wettelijke regeling omtrent bijzondere uitbreidingsinvesteringen in werking trad, overweegt ACM het volgende.

245. Het uitgangspunt van ACM is dat GTS in staat wordt gesteld een redelijk rendement te behalen op haar investeringen. Met het oog hierop is het noodzakelijk dat voor deze investeringen, voor zover zeer groot, een overgangsmaatregel in het methodebesluit wordt getroffen die erin resulteert dat GTS de kosten van deze investeringen na ingebruikname, voor zover doelmatig, vergoed krijgt.

246. ACM besluit hiertoe het volgende. Op basis van een door GTS te verstrekken overzicht van deze investeringen zal ACM kunnen besluiten om de kosten van deze investeringen te vergoeden. GTS kan, na ingebruikname van betreffende investeringen, bij het indienen van het jaarlijkse tarievenvoorstel de kosten van de in dit overzicht vermelde investeringen opnemen. Door middel van een opslag op de tarieven (en inkomsten) zullen de efficiënte kosten van deze investeringen dan worden vergoed.

247. Concreet betekent dit het volgende. De kosten van een uitbreidingsinvestering worden bepaald aan de hand van de hoogte van de investeringsuitgave voor zover efficiënt. Voor de berekening van de kapitaalkosten worden de regulatorische afschrijvingstermijnen en de WACC, zoals deze worden vastgelegd in dit besluit en het besluit tot vaststelling van de x-factor, gebruikt. De afschrijvingen worden bepaald aan de hand van de maand van ingebruikname en de regulatorische afschrijvingstermijn van een investering. De vermogenskostenvergoeding is gelijk aan de waarde van een investering aan het einde van een jaar vermenigvuldigd met de WACC.

10.9 Marktfaciliterende activiteiten

248. Gedurende een reguleringsperiode kunnen door GTS in het kader van haar taken (nieuwe) activiteiten worden verricht die ten goede komen aan de ontwikkeling van de gasmarkt, waaraan geen specifiek tarief of specifieke wettelijke verplichting ten grondslag ligt, maar die in beginsel wel leiden tot een verhoging van de kostenbasis van GTS. ACM vindt het belangrijk dat de tariefregulering de ontwikkeling van de gasmarkt niet belemmert, mits aannemelijk is dat de maatschappelijke baten van deze activiteiten groter zijn dan de kosten. De vraag is op welke wijze een dergelijke verhoging van de kostenbasis gedurende de reguleringsperiode moet doorwerken in de tarieven.

249. Allereerst gaat ACM kort in op de achtergrond en het belang van deze zogeheten marktfaciliterende activiteiten. Gelet op artikel 10, eerste lid, van de Gaswet heeft GTS, net als iedere netbeheerder, de taak om haar gastransportnet te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat net waarborgt en het milieu ontziet. In dat kader is het gewenst en noodzakelijk dat GTS, in samenspraak met netgebruikers, activiteiten initieert en ontplooit teneinde een bijdrage te leveren aan een verdere ontwikkeling en uitbreiding van de Nederlandse gasmarkt.

250. Daarnaast opereert GTS in een Europees perspectief. De Gasverordening heeft onder meer tot doel om de marktintegratie te bevorderen.[84] De Gasverordening bepaalt in artikel 13 onder meer dat de tarieven, of de methoden voor berekening daarvan, bevorderlijk moeten zijn voor

[84] ACM verwijst in dit verband naar considerans nummer 12 van de Gasverordening.

de efficiënte handel in gas. Voorts verlangt de Gasverordening een grotere samenwerking en coördinatie tussen transmissiesysteembeheerders. In dat kader participeert GTS in het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor gas (ENTSB-G) en draagt GTS bij aan de ontwikkeling van netontwikkelingsplannen.[85] Binnen het ENTSB-G dient GTS hiertoe met andere transmissiesysteembeheerders een regionale samenwerking tot stand te brengen.[86]

251. GTS verricht derhalve in het kader van haar wettelijke taken ook activiteiten die ten goede komen aan de ontwikkeling van de gasmarkt en de marktintegratie en daarmee het huidige pakket aan diensten van GTS verbeteren. ACM acht het redelijk dat de kosten die hiermee zijn gemoeid worden doorberekend aan alle netgebruikers daar alle netgebruikers ook profiteren van (de effecten van) deze activiteiten.

252. Onder marktfaciliterende activiteiten verstaat ACM concreet activiteiten die GTS verricht die ten goede komen aan de ontwikkeling van de gasmarkt en de marktintegratie en die daarmee het huidige pakket aan producten en diensten van GTS verbeteren, zonder dat daaraan een specifieke wettelijke verplichting ten grondslag ligt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het uitvoeren van pilots zoals de CAM pilot die GTS op enkele grenspunten uitvoert, of het uitvoeren van of anticiperen op verzoeken van marktpartijen waartoe GTS niet specifiek wettelijk verplicht is. GTS stelt per activiteit die zij als marktfaciliterende activiteit ziet een kosten-batenanalyse op, beargumenteert waarom de te maken kosten efficiënt zijn en beargumenteert voor elke activiteit waarom de activiteit haars inziens niet is onder te brengen in het bestaande pakket aan producten en diensten. Daarnaast beargumenteert GTS in hoeverre de activiteit past binnen het wettelijk kader van de Gaswet en de Gasverordening en waarom de activiteit bevorderlijk is voor de ontwikkeling van de gasmarkt of de marktintegratie.

253. Het budget voor marktfaciliterende activiteiten is niet bedoeld ter dekking van kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de uitvoering van een van haar wettelijke taken. Voor de uitvoering van haar wettelijke taken krijgt GTS immers al de efficiënte kosten vergoed. Kosten als gevolg van het implementeren van een codewijziging die voortvloeit uit bijvoorbeeld een wetswijziging beschouwt ACM niet als marktfacilitering. Het bestaande pakket aan producten en diensten voorziet immers in het implementeren van codewijzigingen door GTS.

254. ACM is van oordeel dat de marktfaciliterende activiteiten kunnen worden beschouwd als een uitvloeisel van de in artikel 10, eerste lid, van de Gaswet genoemde taak voor GTS om het door haar beheerde gastransportnet te ontwikkelen. ACM is dan ook voornemens om de

[85] Artikel 8 van de Gasverordening.

[86] Artikel 12 van de Gasverordening.

kosten van de marktfaciliterende activiteiten te verwerken in de transporttarieven en de transportgerelateerde tarieven zoals bedoeld in paragraaf 3.4 van de TarievenCode Gas. ACM wijst er volledigheidshalve op dat in artikel 3.4.1 van de TarievenCode Gas de kosten die hiermee zijn gemoeid onder de noemer 'kosten voor marktfacilitering, waaronder informatieverstrekking' zijn opgenomen. Zoals aangegeven in paragraaf 6.1 stelt PwC dat het vaststellen van een budget voor deze activiteiten onderinvesteringen in marktfaciliterende activiteiten kan voorkomen.

255. Gedurende de vorige reguleringsperiode heeft ACM de efficiënte kosten voor marktfaciliterende activiteiten vergoed op basis van realisaties. Bij de evaluatie van deze methodiek overweegt ACM het volgende. De toetsing van kosten voor marktfaciliterende activiteiten levert zowel voor GTS als voor ACM aanzienlijke administratieve lasten op. Dit staat niet in verhouding tot de bedragen van de kosten die gemoeid zijn met marktfaciliterende activiteiten. ACM gaat daarom over tot een gewijzigde aanpak ten aanzien van marktfaciliterende activiteiten, zowel voor wat betreft de vergoeding van kosten als ook de definitie van activiteiten die in aanmerking komen voor vergoeding als marktfaciliterende activiteiten.

256. De werkwijze die ACM hanteert ten aanzien van door GTS te verrichten marktfaciliterende activiteiten is als volgt. ACM stelt op basis van realisaties van operationele kosten van marktfaciliterende activiteiten[87] van het gemiddelde van de jaren 2010, 2011 en 2012 een jaarlijks budget vast voor de dekking van kosten voor marktfaciliterende activiteiten. In het jaar 2016 evalueert ACM of GTS dit budget effectief heeft aangewend aan de hand van een rapportage die GTS dient aan te leveren van de kosten en baten van marktfaciliterende activiteiten die zij in de periode van 2014 tot 2016 heeft verricht. Indien naar het oordeel van ACM GTS het budget voor marktfaciliterende activiteiten niet op effectieve wijze heeft benut, of zij signalen ontvangt van marktpartijen dat GTS noodzakelijke marktfaciliterende activiteiten niet uitvoert, zal ACM ertoe kunnen besluiten deze wijze van vergoeden van marktfaciliterende activiteiten niet voort te zetten.

257. Met betrekking tot kosten voor marktfaciliterende activiteiten die GTS maakt in de jaren 2012 en 2013 besluit ACM het volgende. Deze kosten zijn niet tijdens de vorige reguleringsperiode vergoed omdat deze op basis van realisaties worden vergoed. In het tarievenbesluit 2013 zijn dus kosten voor marktfaciliterende activiteiten vergoed uit het jaar 2011. De kosten voor de jaren 2012 en 2013 van marktfaciliterende activiteiten uit 2012 en 2013 vergoedt ACM daarom conform de reguleringsmethode 2010-2013 jaarlijks via de tarieven.

---

[87] Voor zover er in 2010, 2011of 2012 kapitaalkosten met marktfaciliterende activiteiten gemoeid waren, worden deze geschat middels het budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen.

10.10 Toepassing bandbreedte

258. Ten behoeve van de totstandkoming van gereguleerde tarieven doet GTS een tarievenvoorstel voor jaar (t). In dit voorstel dient het gewogen gemiddelde tarief van de voorgestelde tarieven kleiner of gelijk te zijn aan het gewogen gemiddelde tarief voor het jaar (t), welke wordt berekend op basis van de gereguleerde tarieven van jaar (t-1), de cpi en de x-factoren, gecorrigeerd voor bijzondere uitbreidingsinvesteringen, nieuwe producten en diensten, marktfaciliterende activiteiten en nacalculaties. Van deze werkwijze kan niet worden afgeweken. Dit betekent dat bijzondere uitbreidingsinvesteringen, nieuwe producten en diensten, marktfaciliterende activiteiten en nacalculaties leiden tot een uniforme procentuele verandering van alle tarieven. Op deze wijze dragen alle afnemers op gelijke wijze hieraan bij.

259. De methode van regulering zelf verplicht GTS in beginsel niet om alle tarieven in gelijke mate te laten veranderen. GTS heeft dus enige ruimte om zelf te bepalen op welke kostensoorten zij de doelmatigheidskorting laat doorwerken en welke tarieven daarvan het meeste effect ondervinden. ACM ziet in de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 30 november 2006, waarin tot uitdrukking komt dat de methode van regulering richting moet geven aan het niveau van de te onderscheiden tarieven, aanleiding om ervoor te zorgen dat de doelmatigheidskorting overwegend gelijkmatig toegepast wordt op de diverse tarieven. ACM komt hieraan tegemoet door via de methode van regulering stabiliteit te brengen in de tariefontwikkeling, door middel van de toepassing van een bandbreedte op de tarieven.

260. De bandbreedtesystematiek leidt ertoe dat GTS over alle tarieven per taak tezamen gemiddeld genomen de opgelegde x-factor moet realiseren en niet per toegepast tarief. Dit doet recht aan het feit dat ACM geen gedetailleerd inzicht heeft in de kosten die gepaard gaan met elk afzonderlijk tarief. ACM acht het redelijk, en voor de hand liggend, om de x-factor op het gewogen gemiddelde tarief toe te passen en niet op elk afzonderlijk tarief van iedere afzonderlijke dienst. Dit geeft GTS de mogelijkheid om, binnen deze ruimte, zelf te bepalen hoe haar tarievenvoorstel voor de verschillende tarieven per individuele diensten eruit ziet. Op die manier heeft GTS voldoende ruimte om, daar waar door wijzigingen in de onderliggende kostenstructuur de tarieven niet meer volledig in verhouding staan tot de kosten, binnen de gekozen bandbreedte de afzonderlijke tarieven aan te passen. Omdat ACM het tegelijkertijd van belang acht richting te geven aan de verschillende tarieven, heeft zij een bandbreedte geïntroduceerd die afzonderlijke tariefafwijkingen normeert.

261. De bandbreedte is symmetrisch en zal op de volgende wijze worden toegepast. Binnen de huidige kostenstructuur mag een tarief voor jaar (t) in beginsel niet meer dan 5% afwijken van het tarief in jaar (t-1), gecorrigeerd voor de gewogen gemiddelde tariefverandering. De gewogen gemiddelde tariefverandering wordt bepaald door de x-factor(en), de cpi, bijzondere uitbreidingsinvesteringen, nieuwe producten en diensten, marktfaciliterende activiteiten en

nacalculaties. ACM overweegt dat bij 5 % afwijkingsruimte nog gesproken kan worden van een relatie tot de kosten, waardoor het principe dat tarieven gebaseerd zijn op de aan de dienst ten grondslag liggende kosten voldoende tot zijn recht komt. Tegelijkertijd doet deze beperkte afwijkingsmarge recht aan de behoefte van afnemers aan zekerheid omtrent de hoogte van tarieven.

262. Daarom besluit ACM dat individuele tariefswijzigingen maximaal 5% van de gewogen gemiddelde tariefswijziging mogen afwijken. Dit betekent dat individuele tariefswijzigingen die maximaal 5% van de gewogen gemiddelde tariefswijziging afwijken, geacht worden in lijn te zijn met het beginsel van kostenveroorzaking. De voorstellen voor tariefswijzigingen binnen deze bandbreedte behoeven niet te worden voorzien van een uitgebreide onderbouwing door GTS.

263. Met hantering van deze bandbreedte brengt ACM tot uitdrukking dat zij ervan uitgaat dat GTS consistentie betracht in de toerekening van kosten in lijn met het beginsel van kostenveroorzaking, als verwoord in artikel 3.4.2 van de TarievenCode Gas. Hiermee doelt ACM op de onderlinge verhouding tussen de individuele tarieven zoals die volgt uit het voorgaande, meest recente, tarievenbesluit. De verschillende tarieven worden derhalve vastgesteld op grond van het bepaalde in de TarievenCode Gas, rekening houdend met een bandbreedte waarbinnen de tariefsaanpassingen zich ten opzichte van het vorige jaar ten hoogste mogen bevinden.

264. GTS kan in uitzonderingsgevallen tariefwijzigingen voorstellen die buiten deze bandbreedte vallen, met name als de toerekening van bepaalde kosten op grond van het beginsel van kostenveroorzaking dit vereist, maar moet deze afwijkingen motiveren. Hierbij is ACM voornemens om belanghebbenden te consulteren over door GTS voorgestelde afwijkingen van de bandbreedte van 5%.

265. Meer in het bijzonder geldt dat GTS gemotiveerd af kan wijken van de bandbreedte wanneer zij aan kan tonen dat zij op een bepaald punt of bepaalde punten concurrentie ondervindt. De mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen rekening te houden met tarieven van andere netbeheerders ten aanzien van individuele tarieven volgt uit de Gasverordening. De Europese Commissie licht dit in een Commission staff working document[88] als volgt toe:
"*Bearing in mind that cost-based tariffs might be the preferred option to promote the underlying objectives of the Regulation and Directive 2003/55/EC (to establish a well functioning internal market for gas) such an approach seems to be justified, if these objectives are thought to be better achieved by tariffs emerging from benchmarking. Therefore, the*

[88] Voluit: Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3 of Regulation 1775/2005, d.d. 20.4.2007, SEC(2007) 535. Zie onder meer randnummer 17.

outcome of a benchmarking of tariffs by regulators may be taken into account where there is effective pipeline-to-pipeline competition and where tariffs based on actual costs incurred would distort this competition. The benchmarking therefore serves as a complementary method to the cost based approach."

266. Uit het citaat spreekt het uitgangspunt dat voor een afwijking van het beginsel van kostenoriëntatie duidelijk moet zijn dat de doelstellingen van de Gasverordening beter gediend worden met een tarief dat is vastgesteld op basis van een tarievenbenchmark dan op basis van kosten. GTS dient in haar aanvraag voor afwijking van kostenoriëntatie op individuele punten dus aan te tonen dat zowel de daling van tarieven op aan concurrentie onderhevige punten, als ook de daarmee gepaard gaande stijging van tarieven op andere punten, beter bijdragen aan de doelstellingen van de Gasverordening dan kostengeoriënteerde tarieven.

267. Voorts dient aan (minstens) twee voorwaarden te zijn voldaan op basis waarvan ACM zou kunnen besluiten om af te wijken van het uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven, door GTS voor bepaalde tarieven toe te staan een tarief buiten de bandbreedte van 5% te hanteren. Op de eerste plaats dient GTS aan te tonen dat zij effectieve concurrentie ondervindt van andere transportroutes. Ten tweede moet komen vast te staan dat tarieven gebaseerd op GTS' efficiënte kosten de effectieve concurrentie verstoren.

268. De Europese Commissie overweegt daarnaast het volgende:
"Regulators are supposed to develop criteria allowing them to determine the existence of "effective pipeline-to-pipeline competition". These criteria should at least take into account the expectation that competing systems imply a real choice to the user. When developing and applying the criteria, national regulatory authorities of neighbouring Member States should cooperate, in order to ensure a consistent and compatible approach across the Member States concerned."

269. ACM dient derhalve de criteria te bepalen aan de hand waarvan zij toetst of sprake is van *effective pipeline- to- pipeline competition*. Deze criteria dienen te zijn afgestemd met naburige nationale regulerende instanties. In dit verband verwijst ACM naar het onderzoek dat Brattle in 2007 en 2010 voor ACM heeft uitgevoerd. Daarin heeft ACM Brattle gevraagd te onderzoeken welke criteria andere toezichthouders hanteren en een methode te ontwikkelen die in lijn is met die van andere toezichthouders. In lijn met de methodes die zijn gebruikt door andere toezichthouders, stelt Brattle dat concurrentie effectief is indien "GTS zonder op kosten gebaseerde tariefregulering geremd zou zijn haar tarieven significant te verhogen". Brattle definieert significant daarbij als 10%. ACM zal deze methode ook hanteren bij de beoordeling van het voorstel van GTS voor zover deze methode nog steeds in lijn is met de methodes van andere toezichthouders.

270. Een verzoek van GTS waarbij zij voor een of meer bepaalde transportroutes een tarief voorstelt buiten de bandbreedte, zal daarom goed onderbouwd moeten worden, waarbij wordt aangetoond dat is voldaan aan de eisen die ACM, in navolging van de Commissie, daaraan stelt zoals verwoord in bovenstaande randnummers.

271. ACM zal marktpartijen en naburige toezichthouders consulteren in geval van een door GTS ingediend verzoek waarbij de bandbreedte van 5% wordt overschreden in verband met (vermeende) effectieve concurrentie op bepaalde transportroutes.

272. GTS dient er aldus rekening mee te houden dat zij een onderbouwd verzoek tot afwijken van de bandbreedte vanwege *pipe-to-pipe competition* in de tarieven voor jaar t uiterlijk 30 mei van het jaar t-1 moet doen.

273. Indien ACM een dergelijk voorstel, na consultatie van marktpartijen, honoreert, zal zij de tarieven op alle andere punten op gelijke wijze laten wijzigen. Voor veilingen op grenspunten houdt dit in dat de reserveringsprijs, die gelijk is aan het gereguleerde tarief, wordt gewijzigd.

11 Dictum

De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode van regulering als bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet vast vanaf 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016 voor de in randnummer 3 van dit besluit genoemde wettelijke taken als bedoeld in artikel 10 en 10a van de Gaswet, overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

Van dit besluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Voorts publiceert de Autoriteit Consument en Markt dit besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,

10 februari 2016

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA, 's-Gravenhage.

Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Aansluittaak	Taak als bedoeld in artikel 10, zesde lid, onder a of b.
ACM	Autoriteit Consument en Markt.
AFI	Afspraken Financiële Informatieverzoeken 2010-2011-2012. Afspraken met GTS over de wijze waarop GTS haar financiële gegevens aan ACM verstrekt.
Balanceringstaak	De taak van balancering (het in evenwicht houden van het landelijk gastransportnet).
Begininkomsten	De totale inkomsten van GTS voor het jaar 2013.
Bestaande aansluitingtaak	Taak als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel d.
CMP	Procedureregels voor congestiemanagement op grensverbindingen.
Cpi	Consumentenprijsindexcijfer.
Efficiënte kosten	De kosten (inclusief een redelijk rendement) waarvan ACM vindt dat GTS die noodzakelijk moet maken om aan zijn wettelijke taken te kunnen voldoen.
Eindinkomsten	De totale inkomsten van GTS voor het laatste jaar van de reguleringsperiode, die resulteren nadat in alle jaren van de reguleringsperiode de x-factor is toegepast.
Frontier shift	De verwachte generieke productiviteitsontwikkeling.
Gasverordening	Verordening (EG) Nr. 715/2009 van het Europees Parlement en Raad van de Europese Unie van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005.
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde.
Gearing	Een vastgestelde norm met betrekking tot de mate van financiering met vreemd vermogen.
GTS	Gasunie Transport Services B.V., de beheerder van het landelijk gastransportnet.
Kwaliteitsconversietaak	De taak van kwaliteitsconversie (het voor transport aangeboden gas door bijmenging van gassen of op andere wijze in een overeengekomen kwaliteit en samenstelling brengen).
Marktfaciliterende activiteiten	Door GTS verrichte activiteiten die ten goede komen aan de ontwikkeling van de gasmarkt en daarmee het bestaande pakket aan diensten van GTS verbeteren, waaraan echter geen specifiek tarief ten grondslag ligt, maar die in beginsel wel leiden tot een verhoging van de kostenbasis van GTS.

Methodebesluit	Het besluit van ACM waarmee zij de methode tot regulering vaststelt.
Minister	Minister van Economische Zaken.
NC CAM	Netwerkcode capaciteitsallocatiemechanismen op grensverbindingen.
Redelijk rendement	Het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als GTS in het economische verkeer gebruikelijk is.
Reguleringsperiode	Een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar waarvoor ACM voor GTS de methode van regulering vaststelt.
Rekenvolumina	De verwachting van ACM over het aantal eenheden dat GTS van die dienst zal afzetten.
Representatieve organisaties	Organisaties die op de gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen.
Totale inkomsten (TI)	De totale inkomsten uit de tarieven, te weten de som van de vermenigvuldiging van elk tarief en het vastgestelde rekenvolume.
Transporttaak	De taak voor het uitvoeren van gastransport en daaraan gerelateerde zaken.
TSO	Transmission System Operator.
Uitbreidingsinvesteringen	Investeringen voor de aanleg of uitbreiding van het door GTS beheerde net.
WACC	Weighted Average Cost of Capital. ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC. De WACC is een percentage.
x-factor	Korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering.
x-factorbesluit	Het besluit van ACM waarmee zij voor GTS voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de x-factor vaststelt.