



Ons kenmerk: ACM/DJZ/2016/201585
Zaaknummer: 16.0110.52

ONTWERP METHODEBESLUIT GTS 2017-2021

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	6
3	Wettelijk kader	8
4	Context van dit besluit	12
4.1	Inhoudelijke context	12
4.2	Samenhang met andere besluiten	13
5	Beoordelingskader	15
5.1	Europese doelstellingen	15
5.2	Nationale doelstellingen	17
5.2.1	Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering	17
5.2.2	Bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken	19
5.2.3	Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen	20
5.3	Conclusie doelstellingen	23
6	Onderzoeken en wijzigingen	24
6.1	Onderzoeken	24
6.2	Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek	24
7	Uitgangspunten van de regulering	26
7.1	Omzetregulering en benchmarking	26
7.2	Duur van de reguleringsperiode	27
7.3	Toepassing van de x-factor	29
8	Methode tot vaststelling van de x-factor	30
8.1	Kernbegrippen	30
8.2	Stap 1: standaardiseren en bepalen parameters	32
8.2.1	Redelijk rendement	32
8.2.2	Kosten	38
8.2.3	Statische efficiëntie	46
8.2.4	Dynamische efficiëntie	47
8.3	Stap 2: bepalen van de begininkomsten	53
8.3.1	Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten	54
8.4	Stap 3: bepalen van de eindinkomsten	58
	Kapitaalkosten	58
	Operationele kosten	60
8.5	Stap 4: bepalen van de x-factor	60



9	Methode tot vaststelling van de rekenvolumina.....	61
10	Relatie tot tarievenbesluiten	62
10.1	Nacalculaties op grond van de algemene bevoegdheid.....	63
10.1.1	Marktfaciliterende activiteiten	64
10.1.2	Nieuwe producten of diensten	67
10.1.3	Rekening inkoopkosten energie	68
10.2	Omzetregulering	69
10.3	Tariefcorrecties op grond van specifieke wettelijke bepalingen	70
10.3.1	Niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen	70
10.3.2	Veilinggelden	70
10.3.3	Overboeking- en terugkoopregeling	71
10.4	Toepassing bandbreedte	72
11	Dictum	75
	Begrippenlijst	76

Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules

Bijlage 2: De uitwerking van de methode voor de WACC



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 2017 tot en met 31 december 2021. ACM licht deze keuze nader toe in paragraaf 7.2.
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 aansluitaak);
 - 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. In dit methodebesluit wordt dus een methode van regulering vastgesteld voor de hiervoor genoemde taken van GTS. Op basis van dit besluit stelt ACM vervolgens voor elke taak een afzonderlijke x-factor (of doelmatigheidskorting) vast. Hierna wordt bij de beschrijving van de x-factor en de doelmatigheidskorting steeds de enkelvoudsvorm gehanteerd.

Opbouw van het besluit

5. 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

¹ ACM houdt hierbij rekening met aansluitingen die voor 1 april 2011 activa in aanbouw waren.



(hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 staan de uitgevoerde onderzoeken en aangebrachte wijzigingen in dit besluit ten opzichte van het methodebesluit GTS 2014-2016.²

6. 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 tot vaststelling van de x-factor. 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).
7. Na deze hoofdstukken volgt de begrippenlijst, met daarin een (niet uitputtend) overzicht van de belangrijkste begrippen en afkortingen in dit besluit, inclusief een korte toelichting daarop.

Bijlagen bij het besluit

8. ACM heeft twee bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van dit besluit.
9. 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 op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt.

² Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/206758. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit GTS voor de periode 2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBb van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:44) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).



2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

10. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. ACM bouwt in belangrijke mate voort op de eerder genomen besluiten en relevante jurisprudentie.
11. Ingevolge artikel 82, tweede lid van de Gaswet, stelt ACM de methode van regulering vast na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt.
12. ACM heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door middel van overleg met een klankbordgroep. Het overleg met de klankbordgroep had een informierend 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 GTS, TenneT, de RNB's, Netbeheer Nederland en organisaties die op de elektriciteits- en gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen (hierna: representatieve organisaties) uitgenodigd.
13. Vertegenwoordigers van twintig organisaties hebben zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.³ Er hebben in totaal twaalf bijeenkomsten plaatsgevonden voor het vaststellen van het ontwerpbesluit, waarvan de eerste plaatsvond op 5 juni 2015 gevolgd door bijeenkomsten op 29 juni 2015, 8 september 2015, 28 september 2015, 13 oktober 2015, 2 november 2015, 23 november 2015, 11 december 2015, 18 januari 2016, 18 februari 2016, 22 februari 2016 en 8 maart 2016. ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl.
14. Tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn verschillende onderdelen van het methodebesluit aan de orde gekomen. Aanvankelijk werd bij de bespreking van de verschillende onderwerpen uitgegaan van de voorgenomen Elektriciteits- en Gaswet (ook wel STROOM genoemd) als juridische grondslag.⁴ Op 22 december 2015 heeft de Eerste Kamer

³ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van Cogas Infra en Beheer B.V., Enduris B.V., Endinet B.V., Enexis B.V., GTS, Liander N.V., Netbeheer Nederland, N.V. Rendo (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel), Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (OGLNG), Stedin B.V., de Stichting Duurzame Energie-koepel, TenneT, Vereniging voor Energie, Milieu en Water, Vereniging Energie-Nederland, Vereniging Gasopslag Nederland, Vereniging FME-CWM, Vereniging Nederlandse Wind Energie Associatie, Vereniging Organisatie voor Hernieuwbare Energie Decentraal, Westland Infra Netbeheer B.V. en Zebra Gasnetwerk B.V.

⁴ Voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas, Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 199, C.



het wetsvoorstel echter verworpen.⁵ Daarna zijn de besprekingen gevoerd aan de hand van de huidige wetgeving, waarbij ook de gevolgen van deze ontwikkeling voor de methodebesluiten zijn besproken. Daarbij zijn onderwerpen waarvoor de huidige wetgeving een ander beoordelingskader geeft dan het verworpen wetsvoorstel (opnieuw) aan bod gekomen. Voor de overige onderwerpen geldt dat ACM samen met de klankbordgroep heeft vastgesteld dat de verwerping van het wetsvoorstel STROOM geen aanleiding gaf om deze (opnieuw) in de klankbordgroep te bespreken.

15. Voorts is ACM tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroep uitgegaan van het voornemen van GTS om het beheer van het RTL-gastransportnet van Gasunie Grid Services B.V. (hierna: GGS) af te stoten en over te laten aan GGS zelf. In dit kader heeft ACM vernomen dat GGS in februari 2016 is aangewezen als netbeheerder,⁶ zulks met ingang van 1 januari 2017. Instemming met deze aanwijzing door de minister van Economische Zaken,⁷ heeft echter nog niet plaatsgevonden. Eind maart 2016 heeft GTS aan ACM laten weten dat de effectuering van de aanwijzing van GGS als aparte netbeheerder voorlopig niet meer aan de orde is.⁸ GTS heeft haar besluit hiertoe schriftelijk aan ACM bevestigd. De huidige situatie waarbij GTS de aangewezen netbeheerder is voor zowel het HTL-gastransportnet van GTS als het RTL-gastransportnet van GGS zal derhalve vooralsnog gecontinueerd worden.⁹ Hierdoor ziet ACM thans geen aanleiding meer om met ingang van 1 januari 2017 uit te gaan van twee aparte netbeheerders. Om die reden gaat ACM in onderhavig methodebesluit uit van een ongewijzigde omvang van het door GTS beheerde gastransportnet.
16. 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.

⁵ Eerste Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, Vergaderingnummer 15, 15-22-1.

⁶ Als bedoeld in artikel 2, achtste lid, van de Gaswet.

⁷ Als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Gaswet.

⁸ Dit doet GTS door *“het vragen van instemming aan de Minister van Economische Zaken met de aanwijzing van GGS als netbeheerder aan te houden totdat het codewijzigingsvoorstel van GTS inzake de balanceringszone [in behandeling bij ACM onder zaaknummer 15.0801.52, red.] door de rechter wordt geaccordeerd, ofwel de Gaswet wordt aangepast aan de Europese gasrichtlijn zodat er meerdere ‘landelijk netbeheerders’ in Nederland mogelijk zijn”*, aldus GTS.

⁹ De aanwijzing van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet gebeurt op grond van artikel 2, eerste lid, van de Gaswet door de minister van Economische Zaken.



3 Wettelijk kader

17. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de bepalingen die gezamenlijk de wettelijke basis vormen voor dit besluit. Eerst volgt de bevoegdheidsgrondslag van dit besluit, daarna de wettelijke taken van GTS, gevolgd door de Europese wetgeving.

Bevoegdheidsgrondslag

18. 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.”

19. Artikel 82, lid 2 van de Gaswet luidt:

“Voor de taken 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, met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken worden bevorderd en rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen.”

Wettelijke taken

20. Artikel 10 van de Gaswet (voor zover betrekking hebbend op de transporttaak) luidt:

“1. Een netbeheerder (...) heeft tot taak zijn gastransportnet (...) op economische voorwaarden in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat gastransportnet (...) en van het transport van gas waarborgt en het milieu ontziet.

2. Een netbeheerder (...) verstrekt aan:

a. andere netbeheerders, gasopslagbedrijven en LNG-bedrijven voldoende informatie om te waarborgen dat het transport en de opslag van gas met behulp van zijn gastransportnet (...) en de daarmee verbonden gastransportnetten op een veilige en doelmatige wijze kan plaatsvinden,

b. gebruikers van het gastransportnet (...) alle gegevens die zij nodig hebben voor een efficiënte toegang tot het net of de installatie (...)

3. Een netbeheerder heeft, in aanvulling op de taken, genoemd in het eerste lid, tevens tot taak:



- a. koppelingen met andere gastransportnetten te realiseren¹⁰ en reparaties aan zijn gastransportnet uit te voeren;
 - b. onverminderd artikel 37, op geschikte wijze gegevens te publiceren over koppelingen tussen gastransportnetten, het gebruik van die netten en de toewijzing van transportcapaciteit;
 - c. voorzieningen te treffen in geval van faillissement van een leverancier van gas aan afnemers als bedoeld in artikel 43, eerste lid;
 - d. onverminderd artikel 54a, gas te weren dat niet voldoet aan de invoedspecificaties, opgenomen in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 11.
4. Bij de toepassing van het eerste tot en met het derde lid onthouden gasbedrijven als bedoeld in het eerste lid zich van iedere vorm van discriminatie tussen gebruikers van de gastransportnetten of de installaties.
5. Een netbeheerder heeft met betrekking tot zijn netten, in aanvulling op de in het eerste en derde lid genoemde taken, tevens tot taak:
- a. (...);
 - b. (...);
 - c. op verzoek van een producent vast te stellen of diens productie-installatie geschikt is voor de opwekking van gas uit hernieuwbare energiebronnen, alsmede of de inrichting om te meten geschikt is voor de meting van het gas uit hernieuwbare energiebronnen dat met de productie-installatie wordt opgewekt en op een gastransportnet ingevoerd;
 - d. de hoeveelheid gas uit hernieuwbare energiebronnen te meten.
6. (...);
7. (...);
8. Onverminderd artikel 37, eerste lid, maakt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (...) informatie die nodig is voor doeltreffende mededinging en een efficiënte werking van de markt openbaar.
9. Een netbeheerder heeft tot taak zijn gastransportnet te beschermen tegen mogelijke invloeden van buitenaf.
10. (...)
11. De netbeheerder deelt de productiemetgegevens, bedoeld in het vijfde lid, onderdeel c, en het tiende lid, mee aan Onze Minister, alsmede aan de desbetreffende producent voor zover die nog niet de beschikking heeft over die informatie.

21. Artikel 10, zesde lid, van de Gaswet (aansluitaak) 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:

¹⁰ ACM merkt op dat per 1 januari 2014 de definitie van aansluiting in de Gaswet is verduidelijkt (Stb. 2013, 573). Deze verduidelijking komt erop neer dat verbindingen tussen een net dat wordt beheerd door een netbeheerder en een net dat beheerd wordt door een ander dan die netbeheerder aansluitingen zijn. Naar de mening van ACM heeft deze verduidelijking geen invloed op de taak om netkoppelingen te realiseren.



- a. een ieder die verzoekt om een aansluiting die een doorlaatwaarde heeft van ten hoogste $40 \text{ m}^3(n)$ 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 $40 \text{ m}^3(n)$ per uur te voorzien van een aansluitpunt op het dichtstbijzijnde punt van het gastransportnet met een voor die aansluiting geschikte druk en voldoende capaciteit.

22. Artikel 10a, eerste lid, aanhef en onder b, e (balanceringsstaak), c (kwaliteitsconversietaak) en d (bestaande aansluitingstaak) 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;
- tenzij deze taken redelijkerwijs niet van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet kunnen worden geleverd;*
- 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;
 - 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;”

Europese wetgeving

23. 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*



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.”

24. 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 balancerings.”



4 Context van dit besluit

25. 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

26. 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. Ingevolge de artikelen 2, 10 en 10a van de Gaswet heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een wettelijk monopolie op onder meer het beheer van dat gastransportnet. Degenen die gebruik willen maken van de transportcapaciteit van dit 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.
27. GTS is op grond van artikel 2, eerste lid, van de Gaswet aangewezen als beheerder van het landelijk gastransportnet. Omdat GTS zich aldus in een monopoliesituatie bevindt, ondervindt zij bij het beheer van haar 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”*.¹¹ 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.
28. 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”*.¹² Daarnaast dient de tariefregulering de netbeheerder voldoende financiële ruimte te bieden om aan de gestelde kwaliteitseisen te kunnen voldoen.

¹¹ Vergelijk Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, nr. 28, p. 13.

¹² Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, nr. 28, p. 13.



29. 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

30. 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...

31. ACM stelt met dit methodebesluit de methode van regulering vast voor wettelijke 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 de taken 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, met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken worden bevorderd en rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen.”*

....via x-factorbesluit...

32. 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 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



33. 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.”*
34. 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 vijfde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.”*
35. 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.”*



5 Beoordelingskader

36. 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

37. 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, houden in dat de tarieven die uit deze methode voortvloeien:

- 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 gedefinieerd.

38. 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.
39. Het uitgangspunt dat rekening gehouden moet worden met *de noodzakelijke 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.
40. 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. Om inzicht te krijgen in de mate van efficiëntie van de kosten van GTS, vergelijkt ACM de kosten van GTS met andere transmissiesysteembeheerders en stelt zij vast welke productiviteitsverandering GTS naar verwachting in de reguleringsperiode 2017-2021 kan realiseren. Door de uitkomsten van deze vergelijking te betrekken bij de vaststelling van de inkomsten, zorgt ACM voor tarieven die conform artikel 13 van de Gasverordening een afspiegeling zijn van efficiënte kosten.

41. 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.
42. 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 Tarievecode Gas geeft mede met het oog op het kostenveroorzakingsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel nadere voorschriften voor de tariefstructuur die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet hanteert.
43. 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.
44. 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 bij de bepaling van de inkomsten ook rekening houdt met kosten voortvloeiend uit zogeheten marktfaciliterende activiteiten.
45. 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.¹³ Uit deze onderzoeken kwam telkens de conclusie dat er geen *pipe-to-pipe competition* is op het netwerk van GTS als geheel.¹⁴ ACM heeft geen aanleiding om aan te nemen dat de concurrentie-omstandigheden sindsdien significant zijn gewijzigd. 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 10.4 licht ACM dit verder toe.

46. 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.

17/77

5.2 Nationale doelstellingen

47. Op grond van artikel 82, tweede lid, van de Gaswet moet ACM de methode van regulering van GTS vaststellen met inachtneming van:
1. het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering wordt bevorderd,
 2. het belang dat de meest doelmatige kwaliteit van uitvoering van deze taken worden bevorderd, en rekening houdend met het
 3. belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen
- ACM licht haar interpretatie van deze belangen in de volgende paragrafen toe.

5.2.1 Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

48. 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

¹³ 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*.

¹⁴ ACM ziet dus geen aanleiding om opnieuw onderzoek te doen naar *pipe-to-pipe competition* op het gehele netwerk van GTS.



tot de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. De toelichting bij het amendement luidt als volgt:

“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.”¹⁵

49. Vanwege de hierboven genoemde parallel met de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet 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 monopolioïde 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 efficiëncyniveau dienen te verhogen.”¹⁶

50. ACM is van mening dat zij zo goed als mogelijk de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van netbeheerders bevordert als haar methode van regulering expliciete doelmatigheidsprikkels voor de uitvoering van de taken van GTS bevat. ACM bereikt dit door te kiezen voor een methode van regulering waarbij zij de inkomsten die GTS voor de uitvoering van deze taken mag behalen, op voorhand vaststelt (ex ante *revenue-cap*), uitgaande van de verwachte efficiënte kosten die GTS voor deze taken zal maken. Het gegeven dat de inkomsten op voorhand vast staan, geeft GTS reeds een doelmatigheidsprikkel. Zij kan haar ‘winst’ dan

¹⁵ Kamerstukken II, 2003/04, 29372, 62.

¹⁶ Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, 28, p.13.



immers enkel vergroten door kosten te verlagen, en dus efficiënter te gaan werken. Belangrijk daarbij is dat de vaststelling van de verwachte efficiënte kosten grotendeels is gebaseerd op voor GTS exogene gegevens, dat wil zeggen gegevens die GTS zelf niet of in mindere mate kan beïnvloeden.

51. ACM hanteert exogene gegevens door de verwachte efficiënte kosten mede te baseren op de efficiëntiemeting die volgt uit een kostenbenchmark, waarin GTS is vergeleken met structureel vergelijkbare andere TSO's. Onder meer op grond van de parlementaire geschiedenis en vanwege het ontbreken van een andere landelijk netbeheerder om de prestaties van GTS mee te vergelijken, concludeert ACM dat het systeem van kostenbenchmarking het beste aansluit bij de reguleringssystematiek die de wetgever voor ogen heeft voor GTS. Dit sluit ook aan bij hetgeen artikel 13 van de Gasverordening hierover stelt, te weten dat de tarieven een afspiegeling te vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder.
52. Daarnaast baseert ACM de verwachte kosten mede op de verwachte productiviteitsontwikkeling (hierna: *frontier shift*). ACM bepaalt deze *frontier shift* op basis van data over de historisch gerealiseerde productiviteitsverandering in geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie, waarvan de economische activiteiten in samenhang bezien representatief zijn voor het geheel aan activiteiten van een TSO. Ook betreft ACM bij de bepaling van de *frontier shift* bestaande buitenlandse studies die inzicht geven in de productiviteitsverbetering van buitenlandse TSO's. Deze methode van regulering is vervolgens de basis voor de vaststelling van de doelmatigheidskorting als bedoeld in artikel 82, vierde lid, van de Gaswet.

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

53. 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.
54. 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 elektriciteit¹⁷ en gas¹⁸ draagt de

¹⁷ Artikel 41a, eerste lid, onderdeel b van de E-wet.

¹⁸ Artikel 81a, eerste lid, onderdeel b van de Gaswet.



wetgever ACM niet op om voor de landelijk netbeheerder ten behoeve van kwaliteitsregulering een kwaliteitsterm vast te stellen (hierna: q-factor).¹⁹

55. 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.²⁰ 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. (...).”²¹

56. 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.²²

20/77

5.2.3 Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen

57. Bij de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011) is in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet toegevoegd dat ACM bij de vaststelling van de methode rekening houdt met *“het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen”*. Deze wijziging is per 1 januari 2014 inwerkinggetreden.

58. Deze wijziging is als volgt toegelicht:
“De wet bepaalt nu nog impliciet dat de belangen van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en het behalen van een redelijk rendement op investeringen worden meegewogen bij de totstandkoming van de tarieven. Gelet op de energietransitie wordt, zoals aangekondigd in het Energierapport (Kamerstukken II 2010/11, 31 510, nr. 45, p. 46 en 47) voorgesteld om dit ook expliciet in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet op te nemen. Met de voorgestelde wijziging

¹⁹ De q-factor bepaalt in welke mate de tarieven van de regionale netbeheerders worden bijgesteld in verband met de geleverde kwaliteit.

²⁰ Artikel 41d, eerste lid van de E-wet.

²¹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 372, nr. 10.

²² 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.



*wordt het beoordelingskader voor de vaststelling van de tarieven verduidelijkt. Naast doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport wordt bepaald dat de NMa bij de vaststelling van transporttarieven ook rekening houdt met het belang van voorzieningszekerheid en het belang van duurzaamheid. Voor netbeheerders is daarnaast het kunnen realiseren van een redelijk rendement op deze investeringen van groot belang voor een gezonde bedrijfsvoering en een goed investeringsklimaat met voldoende prikkels om te investeren. Voorgesteld wordt om dit belang in de wet op te nemen in lijn met Europese regels (verordening 715/2009/EG), die niet alleen de betaalbaarheid benadrukken, maar ook een redelijk rendement op investeringen als element noemen.*²³

en

*“De fractieleden van de PVV vroegen welke kaders ACM meekrijgt ten aanzien van duurzaamheid bij de bepaling van het transporttarief. ACM dient de tarieven vast te stellen binnen de daartoe gestelde wettelijke kaders. Binnen die kaders heeft ze beleidsruimte om te bepalen hoe zij bij de methode van regulering rekening houdt met het belang van duurzaamheid. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet definiëren de begrippen duurzame elektriciteit en hernieuwbare energiebronnen. De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet verwijzen ook naar andere aspecten van duurzaamheid, zoals energiebesparing, klimaatneutrale elektriciteit en het milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de gasvoorziening. Het ligt voor de hand dat ACM zich hiernaar zal richten bij de invulling van haar beleidsruimte met betrekking tot het belang van duurzaamheid in de regulering. Voorts is van belang dat ACM netbeheerders technologieneutraal reguleert. Bij de beoordeling van de doelmatigheid van investeringen maakt zij geen onderscheid tussen investeringen in voorzieningen voor hernieuwbare energie en overige investeringen.”*²⁴

59. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat met de toevoeging van de zinsnede “rekening houdend met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen” een explicitering en verduidelijking is beoogd in aansluiting op de Europese regels. Verder geeft de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) aan dat ACM enige beleidsruimte heeft bij het rekening houden met de belangen. Hieronder gaat ACM eerst in op het belang van een redelijk rendement op investeringen en vervolgens op het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid.

Belang van een redelijk rendement op investeringen

60. Keuzes in de methode die de inkomsten van netbeheerders bepalen hebben invloed op het rendement dat een netbeheerder kan behalen. Een hoger rendement biedt een netbeheerder meer financiële ruimte. Tegelijkertijd betalen de gebonden afnemers dan meer voor de diensten van de netbeheerder. Op grond van de Gaswet moet ACM in de methode van regulering rekening houden met het belang dat een netbeheerder een redelijk rendement op

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3, p. 7.

²⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 493, C, p. 9.



investeringen kan behalen. Dit betekent dat ACM een redelijk rendement op het eigen en vreemde vermogen mogelijk moet maken dat in het economische verkeer gebruikelijk is.

61. Dit is redelijk omdat GTS voor de uitvoering van de wettelijke taken kapitaal moet aantrekken (eigen of vreemd vermogen) voor de noodzakelijke investeringen. Doordat ACM in de tariefregulering uitgaat van een rendement op eigen en vreemd vermogen dat marktconform is, is een efficiënt werkende netbeheerder daarmee in staat om voor deze investeringen voldoende kapitaal aan te trekken.
62. Het voorgaande wil niet zeggen dat GTS de garantie heeft dat zij dit rendement daadwerkelijk kan realiseren. Of zij daarin slaagt, hangt mede af van (kostenbesparende of kostenveroorzakende) keuzes van GTS. Maakt GTS inefficiënte keuzes, dan behaalt zij mogelijk een lager rendement dan door ACM is vastgesteld. De inefficiëntie komt dan immers in beginsel voor rekening van GTS.
63. ACM acht echter tevens van belang dat GTS nu en in de toekomst haar diensten kan aanbieden tegen de gewenste kwaliteit. Om dat te kunnen doen, moet GTS financierbaar zijn. Indien deze financierbaarheid gevaar loopt als ACM de inefficiëntie volledig voor rekening van de netbeheerder brengt, kan ACM daarom op grond van een belangenafweging besluiten een deel daarvan tevens voor rekening van de afnemers te laten komen.
64. In dit methodebesluit legt ACM vast hoe zij een redelijk rendement vaststelt. ACM doet dit door in dit methodebesluit de hoogte van de WACC te bepalen. De wijze van vaststelling van de WACC komt in paragraaf 8.2.1 en bijlage 2 bij dit besluit aan de orde.

Het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid

65. Het belang van voorzieningszekerheid houdt volgens ACM in dat de energievoorziening de gewenste kwaliteit heeft. Volgens ACM bestaat kwaliteit uit: transportzekerheid (betrouwbaarheid), veiligheid, productkwaliteit en kwaliteit van dienstverlening. Wat de gewenste kwaliteit van de energievoorziening is, is grotendeels vastgelegd in (secundaire) regelgeving.
66. Een duurzame energievoorziening is volgens ACM een energievoorziening die niet alleen aan de huidige, maar ook aan toekomstige behoeften en wensen kan voldoen (*sustainable*). In een duurzame energievoorziening ligt naast energiebesparing een grote rol voor hernieuwbare en/of klimaatneutrale energie (*renewables*), zoals groen gas.²⁵
67. ACM houdt rekening met het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid door ervoor te zorgen dat de methode van regulering GTS in staat stelt om de maatschappelijk gewenste

²⁵ Zie hierover ook: Visiedocument Duurzaamheid in energietoezicht van 9 april 2014 (ACM/DE/2014/201987).



mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid te realiseren. Daarvoor is van belang dat GTS op basis van de regulering een rendement kan behalen dat de daarvoor noodzakelijke investeringen mogelijk maakt. ACM maakt dit mogelijk door in de methodebesluiten – zoals hierboven uiteengezet – uit te gaan van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen.

68. Daarbij is van belang dat de geschatte efficiënte kosten waar ACM in de regulering vanuit gaat, gebaseerd zijn op historische kosten. Onderdeel van deze historische kosten zijn ook kosten van reguliere investeringen in betrouwbaarheid en duurzaamheid die in het verleden zijn gedaan. Daarnaast is van belang dat de kosten van investeringen die - in de toekomst achteraf beschouwd - niet nuttig bleken, niet per definitie als inefficiënt worden beschouwd. Dit is van belang omdat de innovatie die de energietransitie vraagt, onzekerheden met zich meebrengt voor netbeheerders. Op voorhand is immers niet altijd goed te voorzien welke investeringen op lange termijn nuttig zijn, en welke niet. Gelet hierop is de methode zo ingericht, dat alleen in zoverre GTS in vergelijking met andere netbeheerders minder efficiënte keuzes maakt, die inefficiëntie (gedeeltelijk) voor rekening van GTS kan komen. De methode prikkelt GTS aldus om binnen de gegeven onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen, waaronder de energietransitie, efficiënte investeringskeuzes te maken.
69. Van belang is voorts dat de methode van regulering wordt gekenmerkt door het begrip 'outputsturing': GTS is zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de wettelijke taken en ACM gaat daarbij niet op haar stoel zitten. Concreet betekent dit dat ACM in de methode van regulering, op basis waarvan ACM de inkomsten van GTS vaststelt, technologieneutraal is (zie daarover ook randnummer 58). Welke technologie GTS gebruikt om haar wettelijke taken uit te voeren, behoort tot de verantwoordelijkheid van GTS. ACM laat met de methode van regulering aan GTS de ruimte om te bepalen hoe zij de maatschappelijk gewenste mate van voorzieningszekerheid en duurzaamheid realiseert.

5.3 Conclusie doelstellingen

70. In de voorgaande paragrafen heeft ACM uiteengezet hoe zij de Europese en nationale doelstellingen van de regulering voor de methode van regulering interpreteert. Op basis van die interpretatie concludeert ACM dat een reguleringsmethode waarbij ACM op voorhand de inkomsten vaststelt (*ex ante revenue cap*) voor de uitvoering van de taken van GTS op basis van efficiënte kosten (met inbegrip van de kosten van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen), goed beantwoordt aan de Europese en nationale doelstellingen. Met deze methodiek geeft ACM immers (i) prikkels voor een doelmatige bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de transporttaak, kan (ii) GTS een redelijke rendement halen indien zij efficiënt opereert en (iii) geeft de regulering voldoende ruimte voor investeringen in een efficiënte betrouwbare en duurzame energievoorziening.



6 Onderzoeken en wijzigingen

71. In dit hoofdstuk geeft ACM in paragraaf 6.1 een korte beschrijving van de onderzoeken die zij heeft gebruikt bij het opstellen van dit besluit. In paragraaf 6.2 geeft ACM een overzicht van de belangrijkste wijzigingen in de reguleringsystematiek ten opzichte van het methodebesluit GTS 2014-2016.

6.1 Onderzoeken

72. Ter voorbereiding op dit besluit heeft ACM een aantal onderzoeken laten uitvoeren. Deze onderzoeken zijn tezamen met dit besluit gepubliceerd op www.acm.nl.
73. Voor het bepalen van de WACC maakt ACM gebruik van de volgende onderzoeken:
- Brattle, *Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate*, 2012
 - Rebel Energy, Water & Climate, *The WACC for Dutch TSO's and DSO's*, 2016
- ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van deze onderzoeken in paragraaf 8.2.1 en in bijlage 2.
74. Voor het bepalen van de statische efficiëntie maakt ACM gebruik van het volgende onderzoek:
- Oxera Consulting LLP, *How can NMa assess the efficiency of GTS?*, 2012 (hierna: Oxera 2012 onderzoek)
75. Voor het bepalen van de dynamische efficiëntie (*frontier shift*) maakt ACM gebruik van het volgende onderzoek:
- Oxera Consulting LLP, *Study on ongoing efficiency for Dutch gas and electricity TSOs*, januari 2016 (hierna: Oxera 2016 onderzoek)
- ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van dit onderzoek in paragraaf 8.2.4.

6.2 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringsystematiek

76. ACM wijzigt de reguleringsmethode in dit besluit ten opzichte van die uit het methodebesluit GTS 2014-2016 alleen daar waar het nieuwe inzichten, ontwikkelingen en/of gegevens betreft, die in de periode tot het nemen van dit besluit naar voren zijn gekomen. Deze werkwijze bevordert de continuïteit in de reguleringsystematiek en draagt zo bij aan de rechtszekerheid voor belanghebbenden. De wijzigingen die ACM in dit besluit aanbrengt, zijn op te delen in twee categorieën: methodische wijzigingen en actualisatie van gegevens. Alleen de belangrijkste methodische wijzigingen worden hieronder genoemd.



77. ACM gebruikt in dit methodebesluit de kostengegevens uit de meest recente drie jaren als kostenbasis voor operationele kosten.²⁶ Dit is een wijziging ten opzichte van het vorige methodebesluit. Dit licht ACM in paragraaf 8.2.2 nader toe.
78. ACM past in dit methodebesluit de parameter voor dynamische efficiëntie (*frontier shift*) toe op de totale kosten, zonder uitzondering van bepaalde kostensoorten. Dit is een wijziging ten opzichte van het vorige methodebesluit. Dit licht ACM in paragraaf 8.2.4 nader toe.
79. ACM heeft het beoordelingskader voor aanpassing van de begininkomsten zoals opgenomen in de vorige methodebesluiten heroverwogen, mede op verzoek van belanghebbenden. Dit heeft geleid tot een wijziging van dit beoordelingskader. Het gewijzigde beoordelingskader en de motivering voor de wijziging zijn opgenomen in paragraaf 8.3.
80. In het methodebesluit GTS 2014 – 2016 heeft ACM geconcludeerd dat er geen mogelijkheden waren om een goede kostenvergelijking uit te voeren naar de statische efficiëntie van GTS.²⁷ In onderhavig methodebesluit concludeert ACM dat die mogelijkheden er inmiddels wel zijn. In paragraaf 8.2.3 gaat ACM nader in op de bepaling van de statische efficiëntie.
81. ACM heeft in dit methodebesluit de mogelijkheid opgenomen om de goederen die de netbeheerder als strategische herstellvoorraad aanhoudt op grond van artikel 10, negende lid van de Gaswet als materiële vaste activa te behandelen en op te nemen in de GAW. Deze wijziging vloeit voort uit een wijziging in de Gaswet per 1 januari 2014. Dit licht ACM in paragraaf 8.2.2 nader toe.
82. Tot slot heeft ACM enkele wijzigingen doorgevoerd bij de correcties die ACM voornemens is uit te voeren bij de vaststelling van de tarieven. Deze wijzigingen maken behoudens de correctie vanwege omzetregulering geen deel uit van de reguleringsmethode. Zie hiervoor hoofdstuk 10 van dit besluit.

²⁶ Met uitzondering voor inkoopkosten energie voor kwaliteitsconversie.

²⁷ Randnummer 121 van dat besluit.



7 Uitgangspunten van de regulering

83. In dit hoofdstuk beschrijft ACM hoe de reguleringssystematiek op hoofdlijnen werkt. Eerst legt ACM omzetregulering en benchmarking uit (paragraaf 7.1). Daarna stelt zij de duur van de reguleringsperiode vast (paragraaf 7.2). Tot slot licht ACM de toepassing van de x-factor toe (paragraaf 7.3). Een meer gedetailleerde beschrijving volgt in hoofdstuk 8 (x-factor) en hoofdstuk 9 (rekenvolumina).
84. De methode van regulering die ACM in dit besluit beschrijft, is gebaseerd op het systeem van omzetregulering in combinatie met een kostenbenchmark. Hieronder licht ACM dit nader toe.

7.1 Omzetregulering en benchmarking

85. Evenals in de vorige reguleringsperiode past ACM in deze reguleringsperiode een systeem van omzetregulering toe.
86. In eerdere reguleringsperiodes heeft ACM een systeem van tariefregulering gehanteerd voor GTS. Het verschil tussen de verkochte capaciteit en de door ACM vastgestelde rekenvolumina bleef daardoor voor rekening en risico van GTS. GTS werd daardoor geprikkeld het netwerk zo efficiënt mogelijk te gebruiken.
87. Een systeem van tariefregulering acht ACM, net als in de vorige reguleringsperiode, niet meer passend. Het is voor ACM lastig om een accurate schatting te maken voor de rekenvolumes. Een systeem van omzetregulering, waarbij het volumerisico niet bij de netbeheerder ligt, is bovendien in het overgrote deel van Europa van toepassing. En ook de landelijke elektriciteitsnetbeheerder TenneT wordt door middel van omzetregulering gereguleerd. Een dergelijke methode geeft meer zekerheid aan investeerders en zorgt ervoor dat de door afnemers op te brengen totale inkomsten in lijn zijn met de efficiënte eindkosten.
88. Omzetregulering houdt in dat ACM de omzet reguleert via regulering van de tarieven. Concreet betekent dit dat de totale inkomsten van GTS onafhankelijk zijn van de afzet aan netgebruikers. Eventuele verschillen tussen de vastgestelde totale inkomsten - inclusief tariefcorrecties - en gerealiseerde totale inkomsten als gevolg van verschillen tussen de voor jaar (t) verwachte rekenvolumina en de in dat jaar gerealiseerde afzet worden verwerkt in de tarieven van het jaar ($t+2$). Indien deze verschillen te groot zijn en daarom zouden leiden tot grote tarieffluctuaties, worden deze verwerkt in de tarieven van meerdere jaren.
89. Zoals reeds beschreven in paragraaf 5.2 past ACM een kostenbenchmark toe om de mate van statische efficiëntie voor GTS te kunnen bepalen. ACM merkt op dat het niet mogelijk is om GTS met andere Nederlandse netbeheerders te vergelijken. Reden hiervoor is dat er slechts één netbeheerder van het landelijk gastransportnet is. Een vergelijking met de regionale netbeheerders gas acht ACM niet zinvol, omdat deze netbeheerders andere typen



netten (distributienetten) beheren dan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Dit heeft de wetgever overigens ook opgemerkt bij de vergelijking tussen de regionale netbeheerders elektriciteit en de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.²⁸

90. ACM stelt vast dat zij op grond van de Gasverordening verplicht is om te bepalen wat het kostenniveau is van een structureel vergelijkbare efficiënte netbeheerder. Daarom vergelijkt ACM de prestaties van GTS met landelijke gasnetbeheerders in andere landen (zie statische efficiëntie in paragraaf 8.2.3).
91. Door de inkomsten niet alleen op de eigen kosten van GTS te baseren, is de regulering effectiever, omdat de doelmatigheidsprikkel daardoor sterker is. De regulering bootst daarmee een goed werkende markt na.
92. ACM richt zich op de vraag wat het niveau van efficiënte kosten is voor een bedrijf als GTS. Zij gaat bij het systeem van kostenbenchmarking niet in op de vraag hoe GTS efficiënter kan worden. ACM is van mening dat GTS zelf het beste kan bepalen hoe zij efficiëntieverbeteringen kan realiseren. Overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, is hier sprake van outputregulering in plaats van input- of processturing. Daarnaast reduceert ACM door middel van outputregulering de administratieve lasten voor GTS en de toezichtlast voor ACM.
93. ACM merkt op dat GTS in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement kan behalen dan het redelijk rendement, indien GTS efficiënter werkt dan de efficiëntiedoelstelling. Dit sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: "*Bedrijven die beter presteren dan de efficiency-doelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.*"²⁹ Voor GTS werkt dit ook de andere kant op. Immers, GTS loopt ook het risico dat haar kosten hoger uitvallen waardoor het redelijk rendement niet behaald wordt. Deze mogelijkheid om het rendement te beïnvloeden zorgt voor een prikkel voor GTS om de kosten zo laag mogelijk te houden.

7.2 Duur van de reguleringsperiode

94. ACM kan de methode vaststellen voor een periode van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar. ACM stelt de methode in dit besluit vast voor de periode die loopt vanaf 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021. Deze reguleringsperiode bedraagt aldus de wettelijk toegestane maximum periode van vijf jaar. Over de duur van de reguleringsperiode overweegt ACM het volgende.
95. ACM stelt vast dat de wetgever alle mogelijke keuzes (drie, vier of vijf jaar) goed mogelijk acht. Daarom weegt ACM in elk methodebesluit opnieuw de voor- en nadelen van een kortere of langere periode tegen elkaar af. Kort gezegd betekent dit dat zij flexibiliteit van de

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3, 5 en 30.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p.13 en 14.



regulering afweegt tegen de stabiliteit van de regulering.

96. Een korte periode biedt meer flexibiliteit om de regulering aan te passen aan onvoorziene omstandigheden, zoals extreme economische omstandigheden of veranderingen in de Europese of nationale wetgeving. Bovendien is het bij een korte periode minder waarschijnlijk dat geschatte gegevens afwijken van latere realisaties.
97. Een lange periode biedt meer stabiliteit. Ten eerste biedt een lange periode meer regulatorische zekerheid, omdat de inkomsten voor langere tijd worden vastgesteld. Dit leidt tot een langere periode van zekerheid over de hoogte van tarieven voor afnemers, voor netbeheerders en voor investeerders. Ten tweede biedt een periode van vijf jaar meer rechtszekerheid. In het verleden is gebleken dat bij een korte periode de methode- en x-factorbesluiten nog niet onherroepelijk zijn op het moment dat ACM het volgende methodebesluit moet voorbereiden. Dit brengt een onzekerheid met zich die (het overleg in) de voorbereiding van het volgende besluit compliceert en ook nadelig kan zijn voor betrokken (markt)partijen.
98. Een belangrijk voordeel van meer stabiliteit is dat netbeheerders een sterkere doelmatigheidsprikkel hebben. Een netbeheerder heeft langer profijt van een doelmatigere inrichting van de bedrijfsvoering. Immers, de inkomsten staan voor vijf jaar vast ongeacht de kostenbesparingen die een netbeheerder doorvoert.
99. Een lange reguleringsperiode betekent overigens niet dat de regulering niet flexibel is. ACM heeft immers de mogelijkheid om tarieven te corrigeren op grond van 81c van de Gaswet wanneer omstandigheden dit vereisen. ACM gaat hier in hoofdstuk 10 nader op in. Daarnaast kan de wetgever bij belangrijke, tussentijds doorgevoerde wetswijzigingen die invloed hebben op de methode van regulering, ook maatregelen nemen voor een goede implementatie gedurende de reguleringsperiode. Zulke flexibiliteit is dus ook bij een periode van vijf jaar aanwezig.
100. Gelet op bovenstaande overwegingen kiest ACM bij de bepaling van de reguleringsperiode voor een lange periode, tenzij er concrete omstandigheden zijn die vragen om een kortere periode. Onder normale omstandigheden biedt de methode van regulering immers al voldoende flexibiliteit om met gewijzigde omstandigheden om te gaan.
101. ACM voorziet voor de komende periode geen concrete omstandigheden die vragen om een korte periode. Dit in tegenstelling tot de vorige reguleringsperiode; toen speelde bij de keuze van de lengte van de reguleringsperiode een belangrijke aankomende wetswijziging een voorname rol. ACM voorziet een soortgelijk wetsvoorstel niet vóór 2018. Bovendien merkt ACM op dat een dergelijke belangrijke wijziging van de Gaswet ook wijzigingen in de codes³⁰

³⁰ Tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in paragraaf 2.2 van de Gaswet.



vereist. Bij een periode van vijf jaar acht ACM de kans het grootst dat tijdens de voorbereiding van de volgende reguleringsperiode bekend is welke wijzigingen in wet en codes zullen zijn doorgevoerd.

102. Na het afwegen van de bovenstaande aspecten besluit ACM de zevende reguleringsperiode vast te stellen op de maximaal wettelijk toegestane periode van vijf jaar.

7.3 Toepassing van de x-factor

103. ACM past de x-factor elk jaar toe op de totale inkomsten van het voorafgaande jaar. De berekening geldt voor elk jaar van de reguleringsperiode, maar wordt aan het begin van de reguleringsperiode gemaakt. Zo bepaalt ACM per taak 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.



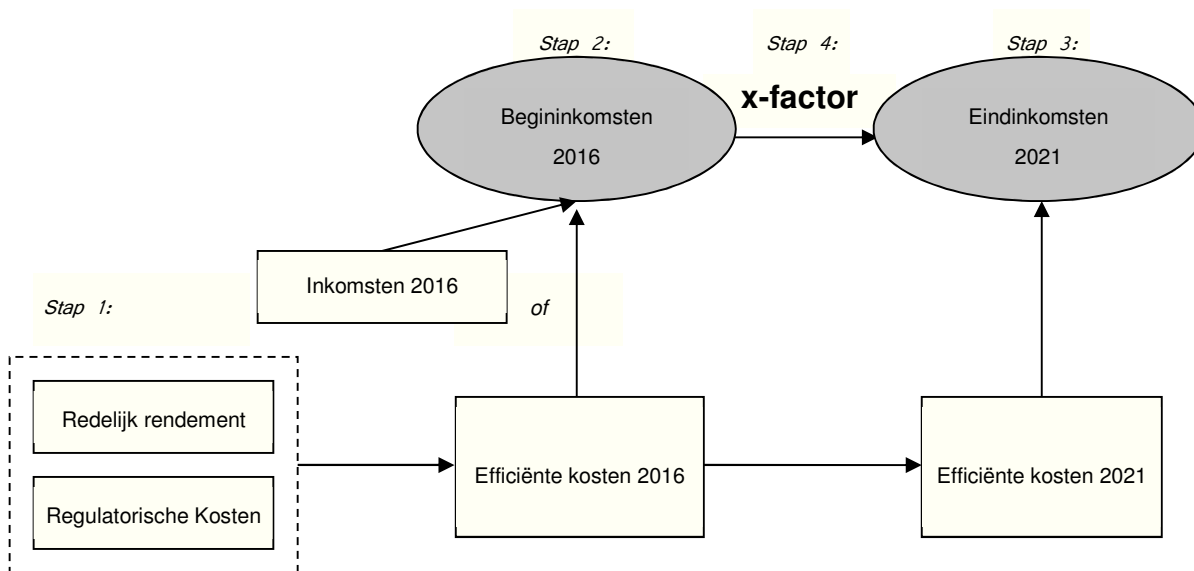
8 Methode tot vaststelling van de x-factor

104. ACM beschrijft in dit hoofdstuk de methode voor de berekening van de x-factor.

8.1 Kernbegrippen

105. 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.

106. ACM beoogt door het toepassen van een *ex ante revenue cap* op basis van efficiënte kosten de doelstellingen van de wetgever zoveel mogelijk te behalen. De eindinkomsten zijn daartoe door ACM gelijk gesteld aan de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2021. GTS krijgt daarmee slechts een vergoeding voor de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Met behulp van de x-factor zorgt ACM ervoor dat de begininkomsten 2016 zich geleidelijk ontwikkelen naar de eindinkomsten in het jaar 2021. Hieronder licht ACM de kernbegrippen kort toe.



Figuur 1 Schematische weergave van de samenhang van een aantal kernbegrippen



107. De *begininkomsten* bepaalt ACM ofwel op basis van de tariefinkomsten van GTS in 2016, ofwel op basis van het efficiënte kostenniveau.
108. De *eindinkomsten* definieert ACM als de verwachte efficiënte kosten in het jaar 2021. Dit betekent dat de methode erop is gericht dat de totale eindinkomsten van GTS zullen bestaan uit een vergoeding voor de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement.
109. De verwachte *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 haar boekhoudkundige principes zoals vastgelegd in de Afspraken Financiële Informatieverzoeken 2014-2015-2016 voor GTS (hierna: AFI).
110. 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.
111. De x-factor zorgt ervoor dat de totale inkomsten van GTS zich tijdens deze reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten. De x-factor volgt dus uit het verschil tussen de begininkomsten en de eindinkomsten in een reguleringsperiode.³¹
112. De eindinkomsten worden als volgt bepaald:
- Voor de bepaling van de verwachte efficiënte kosten voor instandhouding van de bestaande activa door vervanging dan wel onderhoud per taak, gaat ACM uit van de gerealiseerde kapitaalkosten in het jaar 2015 en de gerealiseerde operationele kosten in de jaren 2013 tot en met 2015 die betrekking hebben op de wettelijke taak.
 - Op kapitaalkosten en operationele kosten past ACM een dynamische efficiëntieparameter (*frontier shift*) en statische efficiëntieparameter (thèta) toe en wordt rekening gehouden met de verwachte inflatie. Hiermee komt ACM tot de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2021 die samenhangen met het in stand houden van de bestaande activa en het uitvoeren van haar wettelijke taken.
 - Voor de bepaling van de efficiënte kapitaalkosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen gaat ACM uit van een jaarlijkse ophoging van de kosten conform de gemiddelde

³¹ Zie formule (25) in bijlage 1.



kapitaalkosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen uit de jaren 2013 tot en met 2015 met inachtneming van de WACC voor nieuw vermogen. Voor de bepaling van de verwachte 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 2013 tot en met 2015. Bij de bepaling van de verwachte efficiënte kosten voor reguliere uitbreidingsinvesteringen wordt rekening gehouden met inflatie en *frontier shift*.

- d) Het totaal aan verwachte efficiënte kosten in een jaar bestaat dus uit de som van de verwachte efficiënte kosten met betrekking tot instandhouding van bestaande activa en de verwachte efficiënte kosten met betrekking tot reguliere uitbreidingsinvesteringen. De eindinkomsten in 2021 stelt ACM gelijk aan de efficiënte kosten voor het jaar 2021.

32/77

8.2 Stap 1: standaardiseren en bepalen parameters

113. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de bouwstenen die nodig zijn voor de bepaling van de verwachte efficiënte kosten 2021. Dit zijn respectievelijk het redelijk rendement, de kosten, de statische efficiëntie en de dynamische efficiëntie.

8.2.1 Redelijk rendement

114. ACM beschrijft in deze paragraaf de bepaling van het redelijk rendement. Voor de bepaling van het redelijk rendement maakt ACM gebruik van een aantal parameters. In deze paragraaf zal ACM per parameter (kostenvoet vreemd vermogen, kostenvoet eigen vermogen, gearing, belastingvoet en inflatie) ingaan op de wijze van vaststelling. Een gedetailleerde uitwerking van het redelijk rendement en de parameters is opgenomen in de bijlage 2. Daar motiveert ACM de keuzes die zij voor elke parameter maakt.
115. ACM bepaalt de kosten voor het vermogen van de netbeheerder door te kijken naar het rendement dat verschaffers van vreemd vermogen (financiers) of verschaffers van eigen vermogen (aandeelhouders) redelijkerwijs mogen verwachten. Dit rendement wordt uitgedrukt in een percentage, de vermogenskostenvoet. De vermogenskosten zijn het product van de vermogenskostenvoet en het benodigd vermogen. ACM benadert de hoogte van het benodigd vermogen met de gestandaardiseerde activawaarde (GAW).
116. Om de vermogenskostenvoet te kunnen bepalen kijkt ACM naar de kosten van vreemd vermogen en de kosten van eigen vermogen. Ook deze kosten worden uitgedrukt in een percentage: de kostenvoet voor vreemd vermogen en de kostenvoet voor eigen vermogen.
117. Bij de bepaling van de vermogenskostenvoet is van belang in welke verhouding een onderneming gefinancierd wordt door vreemd vermogen en door eigen vermogen (gearing). De vermogenskostenvoet is daarom een – met gebruikmaking van de gearing - gewogen gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en de kostenvoet van eigen vermogen. Deze gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet wordt de WACC genoemd.



Normatief

118. ACM hanteert bij de bepaling van de WACC een normatief kader. Dat houdt in dat ACM niet kijkt naar de *werkelijke* kosten van financiering van netbeheerders, maar uitgaat van de vermogenskosten van een *efficiënt* gefinancierde netbeheerder (en een door ACM vastgestelde gearing).
119. Door uit te gaan van efficiënte vermogenskosten, geeft ACM geen garantie dat de tariefregulering altijd alle werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt. Een keuze voor het hanteren van de werkelijke vermogenskosten zou namelijk de beoogde prikkel tot efficiënte financiering (deels) teniet doen (zie ook paragraaf 5.2).

Toekomstige kosten

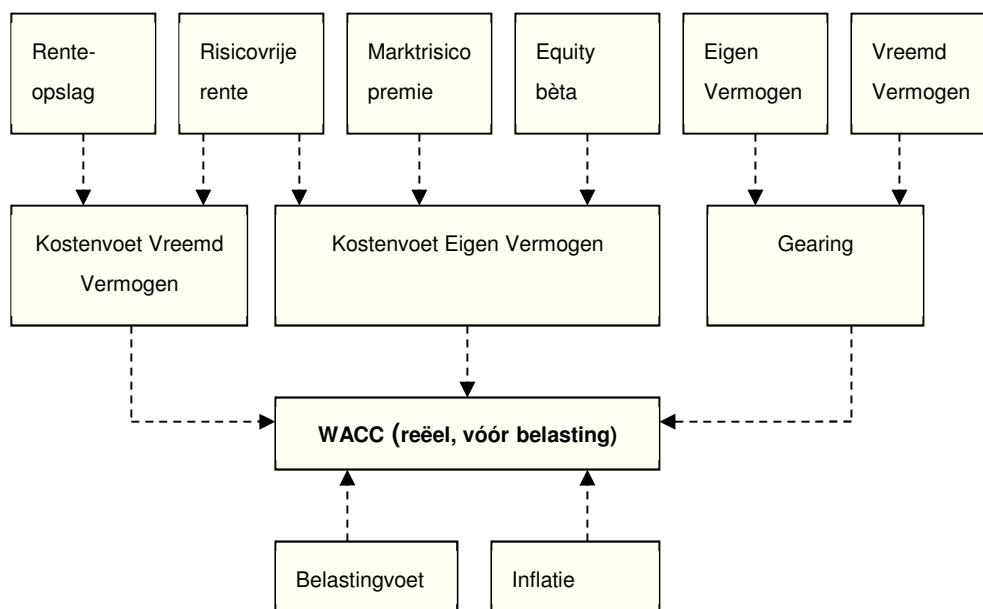
120. Een netbeheerder maakt kosten voor leningen die al eerder zijn aangegaan. Een netbeheerder zal daarnaast ook nieuwe leningen aangaan gedurende de reguleringsperiode. Dat kan nodig zijn voor nieuwe investeringen, maar ook voor herfinanciering van leningen die gedurende de reguleringsperiode aflopen.
121. Voor de bepaling van de vermogenskostenvoet tijdens de reguleringsperiode, moet ACM daarom in de toekomst kijken. ACM bepaalt een *verwachte* efficiënte vermogenskostenvoet, waarin zij rekening houdt met de kosten van bestaande leningen en van nieuwe leningen van een efficiënt gefinancierde netbeheerder.
122. Doordat ACM voorafgaand aan de reguleringsperiode een schatting maakt van de efficiënte vermogenskosten, kan de realisatie daar van afwijken. Ook om deze reden biedt de regulering geen garantie dat de tariefregulering altijd de werkelijke vermogenskosten van een netbeheerder vergoedt.

Berekening van de WACC

123. Bij het bepalen van de WACC neemt ACM de risicovrije rente als basis. Voor de kostenvoet vreemd vermogen telt ACM daar het specifieke risico voor financiers van netbedrijven (de renteopslag) en een opslag voor de transactiekosten bij op. Voor de kostenvoet eigen vermogen telt ACM daar het specifieke risico van aandeelhouders van netbedrijven (het product van de marktrisicopremie en de equity bèta, zie hierna) bij op.
124. ACM houdt bij de berekening van de WACC rekening met een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting. ACM stelt daarom een WACC vóór belasting vast.
125. De WACC zoals ACM deze vaststelt bevat geen vergoeding voor inflatie en is dus een reële WACC. Een vergoeding voor inflatie in de WACC is niet nodig, omdat de gerealiseerde inflatie wordt vergoed in de gereguleerde totale inkomsten door middel van het jaarlijks indexeren van de GAW.



126. Het voorgaande ziet er schematisch als volgt uit.



34/77

Figuur 2 schematisch overzicht WACC

Algemene opmerkingen

127. Het is van groot belang dat de WACC op het juiste niveau wordt vastgesteld. Een te hoge WACC leidt ertoe dat netbeheerders een rendement behalen dat meer is dan redelijk mag worden geacht, waardoor afnemers te veel betalen voor de geleverde diensten. Een te lage WACC leidt ertoe dat netbeheerders een rendement behalen dat minder is dan redelijk mag worden geacht. In dat geval zouden zij niet in staat zijn een marktconforme vergoeding te betalen aan hun vermogensverschaffers. Bij (her)financiering van de kapitaalbehoefte zullen vermogensverschaffers bij een te lage WACC onvoldoende bereid zijn om kapitaal ter beschikking te stellen. Noodzakelijke investeringen, en daarmee de betrouwbaarheid en leveringszekerheid, kunnen daardoor in het gedrang komen.

128. Voor de bepaling van de WACC heeft ACM de beschikking over een veelheid aan gegevens, nationaal en internationaal. Brattle heeft onderzocht of het gebruik van nationale dan wel internationale data de voorkeur heeft.³² Op basis van het onderzoek van Brattle gaat ACM voor de bepaling van de marktrisicopremie uit van Eurozone data en bij de bepaling van de risicovrije rente en inflatie uit van Nederlandse en Duitse data.

129. Zoals hiervoor opgemerkt, maakt ACM voorafgaand aan de reguleringsperiode een schatting van de efficiënte vermogenskosten. ACM beschouwt de historische gegevens als het beste

³² Brattle, Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free rate, 26 november 2012, www.acm.nl



vertrekpunt voor het maken van een schatting. Prognoses van deskundigen kunnen daarbij gebruikt worden voor een controle op plausibiliteit van de historische gegevens. Het uitsluitend gebruik van prognoses is niet wenselijk, omdat de objectiveerbaarheid en stabiliteit van deze gegevens vaak onderwerp van discussie is.

130. ACM bepaalt per parameter hoe op de meest accurate wijze de waarde kan worden geschat. Dat betekent dat de periode waarover historische gegevens worden meegenomen voor de verschillende parameters niet per definitie dezelfde zijn.

Kostenvoet vreemd vermogen

131. ACM berekent de kostenvoet vreemd vermogen als de som van de risicovrije rente en de renteopslag.
132. De risicovrije rente betreft het rendement op een investering zonder risico. In de praktijk bestaat een volledig risicovrije investering niet. ACM benadert de risicovrije rente met het geëiste rendement op Nederlandse en Duitse staatsobligaties.
133. De renteopslag betreft de vergoeding voor het extra risico dat verschaffers van vreemd vermogen lopen in vergelijking met een risicovrije investering. Deze renteopslag is afhankelijk van de kredietwaardigheid van een efficiënte netbeheerder. Hoe lager de kredietwaardigheid, des te hoger de renteopslag zal zijn.
134. Bij de bepaling van de risicovrije rente en de renteopslag houdt ACM rekening met het gegeven dat een netbeheerder al bestaande leningen heeft en dat hij gedurende de reguleringsperiode ook nieuwe leningen zal moeten aangaan. ACM doet dit voor de onderhavige reguleringsperiode met het zogenoemde 'trapjesmodel'. Het trapjesmodel is voorgesteld door de gezamenlijke netbeheerders in het kader van de beroepsprocedure tegen de vaststelling van de WACC door ACM in het vorige methodebesluit om expliciet rekening te houden met bestaande leningen van netbeheerders.³³ Binnen het trapjesmodel kijkt ACM zowel naar de risicovrije rente en renteopslag in het verleden als naar de risicovrije rente en renteopslag die gedurende de reguleringsperiode te verwachten is.
135. ACM is van mening dat het trapjesmodel niet in alle situaties bruikbaar is, aangezien ACM de WACC in een aantal gevallen gebruikt voor situaties waarin geen sprake is van bestaande leningen, maar alleen van nieuwe leningen. Het gaat dan om investeringen die leiden tot een uitbreiding van de GAW gedurende de reguleringsperiode. Hierna wordt dit kort toegelicht.
136. In de regulering is het uitgangspunt dat de afschrijvingen gelijk zijn aan de (vervangings)investeringen. Verder maakt ACM een bijschatting voor de kapitaalkosten voor

³³ CBB 12 januari 2016, ECLI:NL:CBB:2016:15.



uitbreidingen van de GAW tijdens de reguleringsperiode. Dit doet zij voor de uitbreidingsinvesteringen (budget voor reguliere uitbreidingsinvesteringen en RCR investeringen) bij landelijke netbeheerders en de bijschatting voor de kapitaalkosten van de gasaansluitdienst bij de regionale netbeheerders. Deze uitbreidingen van de GAW vinden pas tijdens de reguleringsperiode plaats en de netbeheerder hoeft deze uitbreidingen pas tijdens de reguleringsperiode te financieren. Daarom is er voor deze investeringen geen sprake van kosten van bestaande schuld. Om deze reden past ACM voor deze investeringen een kostenvoet vreemd vermogen toe die slechts gericht is op nieuwe leningen. Deze kostenvoet vreemd vermogen wordt vervolgens gewogen met de kostenvoet eigen vermogen om de WACC voor deze investeringen te bepalen.

137. Voor zover de WACC gebruikt wordt om kapitaalkosten te schatten in een ander jaar dan het laatste jaar van de reguleringsperiode – zoals bij bepaling van de efficiënte kosten aan het begin van de reguleringsperiode – zal het trapjesmodel leiden tot verschillende waarden van de WACC. Voor de jaren 2016 (beginpunt) en 2021 (eindpunt) resulteert een andere WACC, omdat er in die jaren een verschillend aandeel is van leningen waarvan ACM de kosten schat (nieuwe leningen). In 2016 is het aandeel nieuwe leningen 10% en in 2021 is dit opgelopen naar 60%. Voor kapitaalkosten waarbij het trapjesmodel niet bruikbaar is, zoals in het vorige randnummer is toegelicht, gebruikt ACM een WACC die volledig is gericht op nieuwe leningen.

Kostenvoet eigen vermogen

138. ACM berekent de kostenvoet eigen vermogen door het product van de marktrisicopremie en de equity bèta bij de risicovrije rente op te tellen.
139. ACM maakt bij de vaststelling van de kostenvoet eigen vermogen gebruik van het Capital Asset Pricing Model (hierna: CAPM). ACM kiest ervoor het CAPM te hanteren, omdat dit model door de financiële wereld en toezichthouders als het meest geschikte model wordt beschouwd. Met het CAPM is het mogelijk om een vergoeding te berekenen voor het systematische marktrisico dat een onderneming loopt.
140. De marktrisicopremie is het geëiste rendement dat beleggers in de markt verwachten te kunnen realiseren als beloning voor het extra risico dat investeren in de marktportefeuille oplevert in vergelijking met een risicovrije investering. ACM baseert de marktrisicopremie op de historisch gerealiseerde cijfers (van Dimson, Marsh en Staunton) en hanteert hierbij de toekomstige cijfers als sanity check.
141. De equity bèta is een maat voor het risico dat een investeerder loopt door te investeren in (de aandelen van) een specifieke onderneming ten opzichte van het risico van het investeren in de marktportfolio. ACM maakt gebruik van een vergelijkingsgroep die bestaat uit ondernemingen met activiteiten die zoveel mogelijk overeenkomen met de gereguleerde activiteiten van de netbeheerder voor het vaststellen van de equity bèta. Dit hangt samen met



het uitgangspunt dat ACM de WACC baseert op de WACC van een efficiënt gefinancierde netbeheer en niet van de netbeheerder zelf. Daarnaast zijn netbeheerders niet beursgenoteerd. Het is daarom niet mogelijk de equity bèta op basis van geobserveerde marktwaarden van de netbeheerder te berekenen. De equity bèta van de netbeheerder wordt daarom benaderd door de bèta van beursgenoteerde ondernemingen met soortgelijke activiteiten (de referentiegroep) te berekenen.

Gearing

142. 'Gearing' betreft de mate waarin een onderneming met vreemd vermogen is gefinancierd, uitgedrukt als fractie van het totale vermogen. Aangezien de WACC het gewogen gemiddelde is van de kostenvoet vreemd vermogen en de kostenvoet eigen vermogen, is het belangrijk om de efficiënte verhouding tussen vreemd en totaal vermogen vast te stellen. Daarnaast is de gearing van belang bij het berekenen van de equity bèta.
143. ACM bepaalt de efficiënte gearing aan de hand van de gearing van bedrijven uit de vergelijkingsgroep.

Belastingvoet

144. De belastingvoet duidt op het gemiddeld geldende (marginale) tarief voor vennootschapsbelasting voor Nederlandse ondernemingen gedurende de reguleringsperiode 2017 – 2021. De belastingvoet is van belang voor het bepalen van de WACC, aangezien de reële WACC vóór belasting ook een compensatie bevat voor de te betalen vennootschapsbelasting.

Inflatie

145. De inflatie is van belang voor het bepalen van de reële WACC, aangezien de nominale WACC moet worden gecorrigeerd voor de inflatie. In de gereguleerde totale inkomsten wordt namelijk de inflatie al vergoed door middel van het jaarlijks indexeren van de GAW. Aangezien de nominale vermogenskostenvoet ook een vergoeding bevat voor de verwachte inflatie, zou het nalaten van deze correctie een dubbeltelling van de vergoeding voor inflatie inhouden.
146. Het uitgangspunt van ACM voor de bepaling van de inflatie is dat deze zo goed mogelijk de verwachte inflatie dient te reflecteren voor de reguleringsperiode. Voor de reguleringsperiode 2017 – 2021 wordt de inflatieparameter vastgesteld op basis van gerealiseerde inflatiecijfers en inflatieverwachtingen voor de reguleringsperiode.

Hoogte van de WACC

147. Op grond van het voorgaande en hetgeen beschreven is in bijlage 2, heeft ACM de WACC voor de onderscheiden situaties berekend.
148. ACM stelt de reële WACC voor belastingen vast op 3,7% in het beginpunt (2016) en op 3,1% in het eindpunt (2021). Voor investeringen waarbij geen sprake is van bestaande schuld stelt



ACM de WACC vast op 3,0%.

8.2.2 Kosten

149. 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.
150. GTS verstrekt haar financiële gegevens aan ACM conform de AFI.³⁴ Deze afspraken die GTS en ACM gemaakt hebben over de oplevering van de financiële data voor de jaren 2014, 2015 en 2016 (die ten grondslag liggen aan het x-factorbesluit voor de reguleringsperiode 2017-2021) worden gepubliceerd op de website van ACM (www.acm.nl).
151. ACM gaat voor de bepaling van de verwachte efficiënte kosten uit van gerealiseerde kosten van GTS. ACM maakt vervolgens een keuze welke jaren aan gerealiseerde gegevens zij betreft. De kosten van de betrokken jaren vormen de kostenbasis. Bij de keuze voor de betrokken jaren spelen diverse uitgangspunten een rol:
- De kostenbasis moet representatief zijn. Hoe recenter de betrokken gegevens, hoe groter de kans dat deze gegevens een representatieve schatting opleveren.
 - De kostenbasis moet leiden tot een robuuste inschatting van de kosten. In een jaar kunnen allerlei incidenten plaatsvinden waardoor kostenposten het ene jaar toevallig hoog of laag uitvallen. Door uit te gaan van meerdere meetjaren worden incidenten uitgemiddeld en wordt de meting robuuster.
 - De gekozen kostenbasis maakt geen onderscheid tussen verschillende kostenposten. Wanneer bijvoorbeeld operationele kosten en kapitaalkosten verschillend behandeld worden, kan er een bias ontstaan in het voordeel van één van deze kostenposten. Het kan bijvoorbeeld gunstiger zijn voor de netbeheerder om een knelpunt in zijn netwerk op te lossen met een investering dan om dat te doen met aanvullend onderhoud. Bij een grote bias kunnen netbeheerders zo geprikkeld worden tot het maken van suboptimale keuzes in hun bedrijfsvoering.
 - De wijze van vaststelling van de kostenbasis mag niet leiden tot een verstoring van de doelmatigheidsprikkel. Het gebruik van één meetjaar als kostenbasis kan er in sommige gevallen toe leiden dat netbeheerders voor dat jaar geen prikkel tot doelmatige bedrijfsvoering ondervinden.
152. Bij de keuze voor de kostenbasis moet ACM een balans zoeken in de bovenstaande uitgangspunten. ACM gaat bij de operationele kosten uit van de drie meest recente jaren aan gegevens. ACM acht het wenselijk om in beginsel meerdere jaren aan gerealiseerde kosten te betrekken. ACM acht de afgelopen drie jaren voldoende representatief als kostenbasis voor de verwachte efficiënte kosten. ACM is van mening dat het gebruik van data van de meest

³⁴ Laatstelijk gepubliceerd te Den Haag, september 2013.



recente drie jaren resulteert in een schatting die enerzijds is gebaseerd op zo recent mogelijke data en anderzijds dat het effect op de schatting van een incidenteel hoger of lager kostenniveau in het meest recente jaar op de schatting wordt beperkt. Ook is deze keuze verenigbaar met de andere twee uitgangspunten.

153. Voor de kapitaalkosten van GTS kiest ACM voor één basisjaar. Vanwege de veelal lange afschrijvingstermijnen wegen het tweede en het vierde uitgangspunt bij deze kostensoort minder zwaar. Een investering in enig jaar leidt immers tot kapitaalkosten in de daarop volgende jaren totdat het actief volledig is afgeschreven. ACM geeft daarom bij de kapitaalkosten de representativiteit meer gewicht dan het nadeel van ongelijke behandeling van kostenposten.
154. Zoals beschreven in voorgaand randnummer gaat ACM voor de operationele kosten uit van de drie meest recente jaren aan gegevens. ACM hanteert hiervoor in beginsel de totale kosten. ACM maakt hierop een uitzondering voor de inkoopkosten energie voor de kwaliteitsconversietaak. De afgelopen jaren is het productieplafond van het Groningenveld naar beneden bijgesteld door besluiten van de Minister en naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat GTS in 2015 meer hoogcalorisch gas heeft moeten converteren naar laagcalorisch gas. GTS heeft daarvoor meer stikstof moeten inkopen of produceren waardoor de inkoopkosten energie voor de kwaliteitsconversietaak hoger liggen dan in voorgaande jaren. ACM verwacht dat GTS ook in de toekomst meer kwaliteitsconversiecapaciteit in zal zetten dan in de jaren 2013 en 2014. ACM vindt het, mede gelet op het feit dat de ontwikkelingen die leiden tot meer inzet van kwaliteitsconversiecapaciteit buiten de invloedssfeer van GTS liggen, redelijk om voor deze specifieke kostenpost rekening te houden met dit hogere kostenniveau. ACM acht, gezien de besluiten van de Minister, voor deze kostenpost de jaren 2013 en 2014 onvoldoende representatief voor de komende reguleringsperiode. Voor deze kosten gaat ACM uit van het meest recente jaar.

Kapitaalkosten

155. Om de kapitaalkosten te bepalen moet ACM eerst de GAW van GTS 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.³⁵
156. 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 1 januari 2016, berekent ACM de waarde

³⁵ Zie formule (9) van bijlage 1.



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 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 2015 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 2015 berekent ACM de waarde van de investeringen uit dat jaar in prijspeil van het jaar 2015. Vervolgens vermindert zij deze met de afschrijvingen op die investeringen, eveneens uitgedrukt in het prijspeil van het jaar 2015, zodat de geïndexeerde waarde van de investeringen aan het einde van het jaar 2015 resulteert.

157. 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.³⁶
158. 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.

³⁶ Deze cpi is beschikbaar vanaf het jaar 1963. Voor de daaraan voorafgaande jaren gebruikt ACM de cpi van het kalenderjaar.



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 44 Stikstofleiding	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

Tabel 1. Regulatorische afschrijvingstermijn per activasoort voor investeringen

159. Mengstations, luchtscheidingsunits, stikstofleiding³⁷, stikstofbuffer, stikstof en een aandeel van een aantal compressorstations zijn investeringen die behoren tot de kwaliteitsconversietaak. Aansluitpunten zijn investeringen die behoren tot de nieuwe aansluitaak. De overige investeringen worden met behulp van verdeelsleutels verdeeld naar de andere taken (balanceringsaak en bestaande aansluitingtaak).
160. ACM verwijderd de LNG-peakshaverinstallatie op de Maasvlakte uit de GAW van GTS. Aanleiding voor deze correctie van de GAW is dat de LNG-peakshaverinstallatie wel onderdeel is van de GAW van GTS maar niet in eigendom van GTS. Tot 1 januari 2014 waren alle activa die GTS gebruikte voor de uitvoering van haar wettelijke taken eigendom van moederbedrijf Gasunie en onderdeel van de GAW van GTS. Per 1 januari 2014 is GTS - in verband met certificeringsvereisten - eigenaar geworden van alle activa in de GAW met uitzondering van de LNG-peakshaverinstallatie. De LNG-peakshaverinstallatie is eigendom geworden van een zusteronderneming van GTS: Gasunie Peakshaver B.V. Sinds 1 januari 2014 betaalt GTS een vergoeding aan Gasunie Peakshaver B.V. voor het gebruik van de installatie. Deze vergoeding dekt de totale kosten van de

³⁷ Deze leiding was voorheen opgenomen in de activaklasse 21 Hoofdtransportleiding.



installatie en is onderdeel van de operationele kosten van GTS. De operationele kosten van GTS zijn onderdeel van de gereguleerde kosten van GTS en worden meegenomen in de schatting van de efficiënte kosten. Als ACM de LNG-peakshaver niet uit de GAW van GTS zou verwijderen zou GTS een dubbele vergoeding krijgen voor de kosten van de LNG-peakshaverinstallatie. ACM verwijdert daarom de LNG-peakshaverinstallatie uit de GAW van GTS door alle investeringen die gedaan zijn in de installatie te verwijderen uit de berekening van de GAW.³⁸

161. GTS is niet in staat de investeringen in het landelijk gastransportnet toe te wijzen aan enkel de transporttaak, de balanceringsstaak of de bestaande aansluitingtaak.³⁹ Teneinde de kapitaalkosten van de transporttaak, de balanceringsstaak en de bestaande aansluitingtaak apart te bepalen gebruikt ACM een verdeelsleutel om de activa te scheiden. ACM maakt overigens geen onderscheid tussen de taken in de wijze waarop zij deze kosten betreft in haar reguleringsmethode.
162. ACM overweegt bij het vaststellen van de verdeelsleutel voor de balanceringsstaak dat de aan de balanceringsstaak 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 balanceringsstaak is gelijk aan de ratio van het buffervolume en het totale gasvolume van het gastransportnet van GTS.
163. Voor het bepalen van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak baseert ACM zich op de methode die onderzoeksbureau Jacobs Consultancy hiertoe heeft ontworpen.⁴⁰ Dit houdt in dat ACM een schatting maakt van de activawaarde van de bestaande aansluitingtaak ten opzichte van de totale GAW voor de transporttaak, de balanceringsstaak en de bestaande aansluitingtaak.
164. 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

³⁸ ACM heeft vernomen dat GTS overweegt om de eigendom van de LNG-peakshaverinstallatie op de Maasvlakte over te nemen van Gasunie Peakshaver B.V. Indien GTS de eigendom van de LNG-peakshaverinstallatie tijdig overneemt zal ACM de LNG-peakshaver in het definitieve besluit weer toevoegen aan de GAW van GTS en de operationele kosten van GTS schonen voor de doorbelasting van Gasunie Peakshaver B.V.

³⁹ 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.

⁴⁰ Jacobs Consultancy, *Onderzoek naar de gasaansluitdienst GTS*, april 2013, www.acm.nl



pijpleidingen, inclusief appendages en kunstwerken op basis van leidinglengtes, wanddiktes en leidingdiameters.

165. Aangezien alleen de relevante activa in de berekening zijn betrokken, wordt deze ratio eerst gecorrigeerd om toepasbaar te zijn op de gehele GAW.⁴¹ Vervolgens wordt de gecorrigeerde ratio vermenigvuldigd met de GAW voor de transporttaak, de balanceringsstaak en de bestaande aansluitingtaak om de GAW voor de bestaande aansluitingtaak te bepalen.
166. De verdeelsleutels voor activa voor balanceringsstaak en de bestaande aansluitingen worden beide toegepast op de totale activawaarde voor de transporttaak, de balanceringsstaak en de bestaande aansluitingtaak.

Desinvesteringen

167. 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. ACM kiest hiervoor om de volgende reden.
168. 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.
169. Wanneer de kosten van desinvesteringen direct worden opgenomen in de regulatorische kostenbasis worden zij volledig in rekening gebracht bij de huidige afnemer. Deze kosten

⁴¹ 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 activacategorieën en de totale GAW voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak. Met deze gegevens kan ook de ratio tussen de GAW voor de bestaande aansluitingtaak en de GAW voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak bepaald worden.



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.

170. 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.
171. Indien sprake is van de overdracht van activa aan een andere netbeheerder verwijderd 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.

Strategische herstellvoorraad

172. Sinds 1 januari 2014 heeft GTS op grond van artikel 10, negende lid van de Gaswet tot taak haar netten te beschermen tegen mogelijke invloeden van buitenaf. Daaronder moet volgens de parlementaire geschiedenis worden begrepen dat GTS ervoor moet zorgen dat de kritische bezittingen en processen binnen haar bedrijfsvoering beschermd zijn tegen externe dreigingen, zoals terrorisme, een cyberaanval, sabotage door een ontevreden werknemer, een grieppandemie of een overstroming.⁴²
173. Eén van de maatregelen die GTS kan nemen ter invulling van de hierboven bedoelde wettelijke taak, is het aanhouden van een strategische herstellvoorraad. Een strategische herstellvoorraad bestaat uit goederen die voor langere tijd worden aangehouden en in normale omstandigheden niet worden gebruikt. De voorraad dient exclusief ter herstel van het betreffende net na een calamiteit als gevolg van een mogelijke invloed van buitenaf en is niet bedoeld voor de normale bedrijfsvoering. Een strategische herstellvoorraad werkt dus als een soort verzekering die een snel herstel van beschadigde infrastructuur mogelijk maakt.
174. Het aanhouden van een strategische herstellvoorraad brengt kosten met zich mee. Om die reden acht ACM het wenselijk dat de reguleringsmethode voorziet in de mogelijkheid van vergoeding voor de verwachte efficiënte kosten van het aanhouden van een strategische herstellvoorraad. Om dit mogelijk te maken heeft GTS de mogelijkheid de goederen in de strategische herstellvoorraad als materiële vaste activa te behandelen en op te nemen in de GAW. Deze aanpak leidt tot een vergoeding voor vermogenskosten en afschrijvingskosten.

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3, p. 9.



175. Om te voorzien in een vergoeding voor afschrijvingskosten van een strategische herstellvoorraad moet de netbeheerder de geactiveerde goederen indelen in meest passende activaklasse zoals hierboven beschreven in Tabel 1. De reden hiervoor is dat goederen die niet in gebruik zijn ook onderhevig zijn aan slijtage of na verloop van tijd technisch niet meer voldoen.

Operationele kosten

176. 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 balanceringsstaak. ACM past daarom de verdeelsleutel voor de toerekening van de activa (zie randnummer 161) ook toe op de operationele kosten voor balancerings.
177. Omdat GTS de kapitaalkosten voor de aansluitaak direct kan toerekenen aan de aansluitaak, is er geen verdeelsleutel nodig voor de kapitaalkosten van de aansluitaak. De operationele kosten van de aansluitaak kunnen echter niet rechtstreeks worden toegerekend. Dit betekent dat ACM voor de operationele kosten van de aansluitaak een verdeelsleutel hanteert. Deze verdeelsleutel stelt ACM vast naar verhouding van de nieuwbouwwaarde van de activa. Omdat de operationele kosten over vier taken worden toegerekend, betekent dit dat er andere verdeelsleutels resulteren voor de operationele kosten dan voor de kapitaalkosten.
178. ACM maakt bij het vaststellen van de operationele kosten onderscheid naar de algemene operationele kosten en de inkoopkosten voor energie.⁴³ ACM heeft in Tabel 2 toegelicht welke kosten zij schaaft onder de inkoopkosten voor energie. Operationele kosten die niet in Tabel 2 zijn opgenomen, vallen onder de algemene operationele kosten.

Tabel 2 Definitie van inkoopkosten voor energie per taak van GTS

	Transporttaak/Balanceringsstaak /Bestaande aansluitingstaak⁴⁴	Kwaliteitsconversietaak
Elektriciteitskosten	√	√
Brandstofgas kosten	√	
Stikstof kosten		√
Transportondersteuning	√	
Emissiekosten	√	
Odorantkosten	√	

⁴³ Zie formule (14) van bijlage 1.

⁴⁴ Voor de aansluitaak realiseert GTS geen inkoopkosten voor energie.



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

8.2.3 Statische efficiëntie

180. Ten behoeve van de reguleringsmethode dient ACM zich een oordeel te vormen over de verwachte efficiënte kosten van GTS in het jaar 2016 en 2021. Dit volgt uit artikel 13 van de Gasverordening waarin staat dat de tarieven overeen moeten komen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder. Dit sluit aan bij de bepaling in artikel 82 van de Gaswet waarin is aangegeven dat ACM een korting moet vaststellen ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.
181. Om deze wettelijke doelstellingen te bereiken heeft ACM beleidsvrijheid waarbij verschillende benaderingen mogelijk zijn. Aangezien er in Nederland slechts één landelijke netbeheerder is komt ACM tot de conclusie dat de mate van efficiëntie van GTS het beste kan worden bepaald door de productiviteit (de verhouding kosten en outputs) van GTS te vergelijken met de productiviteit van buitenlandse TSO's. Deze vergelijking wordt ook wel een 'statische efficiëntiemeting' genoemd.

Benchmarkonderzoeken

182. De statische efficiëntie van GTS kan op verschillende manieren worden vastgesteld. ACM heeft gekozen voor een benchmarkmethode. Bij deze keuze heeft zij zich laten leiden door de uitkomsten van het Oxera 2012 onderzoek naar de verschillende manieren om de (statische) efficiëntie van GTS te bepalen. ACM concludeert uit dat onderzoek dat de keuze voor een bepaalde methode afhankelijk is van verschillende omstandigheden en criteria. Relevante criteria hierbij zijn onder andere complexiteit, betrouwbaarheid, beschikbaarheid van data, toepasbaarheid en implementatietijd. Met het oog op deze criteria overweegt ACM het volgende.
183. Oxera maakt onderscheid in bottom-up en top-down methoden. Bij bottom-up methoden wordt (mogelijk op verschillende manieren) een oordeel gevormd over de kostenefficiëntie van de verschillende delen van de TSO en wordt daar vervolgens een synthese van gemaakt. Bij top-down methoden wordt geabstraheerd van het "inwendige" van de TSO en wordt "van buiten af" gekeken naar de TSO door de input/output-ratio direct te vergelijken met die van andere TSO's. Ten aanzien van de keuze tussen bottom-up of top-down methoden, neemt ACM in ogenschouw dat top-down methoden beter aansluiten bij de reguleringsmethode omdat ACM totale kosten in ogenschouw neemt. Immers, zoals ACM ook toelicht in randnummer 151 is ACM van mening dat onderscheid maken naar verschillende kostenposten tot een bias kan leiden. ACM heeft daarom een voorkeur voor top-down methoden.
184. Binnen de top-down methoden bestaan verschillende mogelijkheden: *frontier-based* methoden, *unit cost analyses*, *real unit operating expenditure* (RUOE) analyses en TFP-



analyse. Het doel van ACM is dat inzicht wordt verkregen in de statische efficiëntie van GTS. Een *top-down* methode moet dus dit doel kunnen dienen. RUOE richt zich uitsluitend op operationele kosten en TFP-analyse richt zich uitsluitend op dynamische efficiëntie. Deze twee methoden zijn daarom niet geschikt als methode voor het bepalen van de statische efficiëntie van GTS. *Frontier-based* methoden en *unit cost* analyses blijven zodoende over als geschikte methoden voor toepassing in de regulering van GTS. ACM heeft daarom een voorkeur voor één van deze twee methoden.

185. ACM is voornemens om de statische efficiëntie van GTS vast te stellen met behulp van twee *frontier-based* studies. Het betreft (1) de Pan-Europese benchmarkstudie 'e2gas' (hierna: e2gas) en (2) de benchmarkstudie van Bundesnetzagentur (hierna: BNetzA, resp. BNetzA-benchmarkstudie), waarbij GTS wordt vergeleken met Duitse TSO's.
186. GTS heeft zelf ook een studie naar de statische efficiëntie laten doen door onderzoeksbureau DNV-GL. In deze studie volgt DNV-GL een *bottom-up* methode. ACM is van mening dat deze studie niet toepasbaar is in de regulering van GTS, omdat de norm waartegen GTS zichzelf afzet te veel gebaseerd is op de bestaande situatie bij GTS zelf en niet is gebaseerd op efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerders. Zo is de referentieorganisatie grotendeels ontworpen naar model van de staande organisatie. Het onderzoek gaat daarmee de vraag uit de weg of deze efficiënt is. Een ander nadeel van de studie is dat het referentienetwerk en de referentieorganisatie niet in samenhang zijn bekeken, terwijl het aannemelijk is dat de kosten van de organisatie gerelateerd zijn aan het netwerk. ACM heeft dat schriftelijk kenbaar gemaakt aan GTS. ACM laat deze studie door DNV-GL daarom buiten beschouwing.
187. Omdat ten tijde van onderhavig ontwerpbesluit e2gas nog niet is afgerond met een eindrapport, betreft ACM e2gas niet in onderhavig ontwerpbesluit. ACM wil over de toepassing van de onderzoeken in de methode van regulering besluiten wanneer zij over alle relevante informatie beschikt. ACM zal daarom de beide benchmarkonderzoeken en de toepassing ervan aanvullend ter inzage leggen zodra het e2gas rapport beschikbaar is.

8.2.4 Dynamische efficiëntie

Dynamische efficiëntie meten met de frontier shift

188. In de methode van regulering worden de inkomsten (en daarmee de tarieven) voor GTS vastgesteld op het niveau van de efficiënte kosten. Uit artikel 13 van de Gaverordering volgt dat de tarieven van GTS de kosten van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder moeten reflecteren. De bepaling uit de Gasverordering sluit daarmee aan bij de doelstellingen zoals geformuleerd in artikel 82 van de Gaswet waaruit volgt dat de x-factor dient ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering.⁴⁵ Het CBb heeft daarbij overwogen

⁴⁵ Zie overwegingen 8.3.1. en 8.3.2. van de tussenuitspraak van het CBb was van 11 augustus 2015.



dat ACM de nodige beleidsvrijheid heeft om vast te stellen op welke wijze ACM invulling geeft aan de doelstellingen zoals verwoord in artikel 13 van de Gasverordening en artikel 82 van de Gaswet te realiseren en dat daarbij in beginsel verschillende benaderingen mogelijk zijn.⁴⁶

189. Een onderdeel bij het bepalen van de efficiënte kosten is de dynamische efficiëntie die een netbeheerder kan realiseren. Het gaat hier om de mogelijkheid tot productiviteitsverbetering die voortkomt uit technologische vooruitgang en lagere inkooprijzen. Voor het bepalen van deze productiviteitsverbetering moet een schatting worden gemaakt van de jaarlijkse efficiëntiewinst voor een efficiënte netbeheerder gedurende de reguleringsperiode.
190. Het hanteren van een dynamische efficiëntie parameter in de regulering draagt eraan bij dat de tarieven die netbeheerders rekenen niet te hoog zijn. Besparingen als gevolg van de productiviteitsverbetering die een netbeheerder gedurende de reguleringsperiode naar schatting kan behalen worden met deze dynamische efficiëntie parameter doorgegeven aan de afnemer in de vorm van lagere tarieven.
191. Naast de dynamische efficiëntie stelt ACM bij de regulering ook de statische efficiëntie vast, zoals die in de vorige paragraaf aan de orde is gekomen. Statische efficiëntie gaat over de afstand tot de meest efficiënte netbeheerder die nog overbrugd moet worden (ook wel aangeduid met *catch-up*). Dynamische efficiëntie is de efficiëntiewinst die de (meest efficiënte) netbeheerder kan boeken door gebruik te maken van de technologische vooruitgang en veranderende inkooprijzen (ook wel aangeduid met *frontier shift*). In de regulering van ACM worden beide efficiëntiebegrissen naast elkaar toegepast bij het inschatten van de efficiënte kosten van GTS.
192. ACM bepaalt de dynamische efficiëntie bij TSO's met een *frontier shift*. Een *frontier shift* representeert een reële mogelijkheid tot verbetering in de verhouding tussen output (geleverde prestatie) en input (gemaakte kosten) bij een efficiënte netbeheerder.
193. De dynamische efficiëntie parameter wordt toegepast op de totale kosten. Een totale kostenbenadering heeft oog voor de interactie tussen kapitaalkosten en operationele kosten, wat relevant is bij substitutiemogelijkheden tussen kapitaal, arbeid en tussenproducten. Daarnaast geeft een totale kostenbenadering netbeheerders de ruimte om zelf in te schatten waar de efficiëntiewinst te behalen valt, met investeringen in kapitaalgoederen die de productiviteit vergroten of kostenbesparende maatregelen die de bedrijfsvoering efficiënter maken.

Bandbreedte op basis van relevante Nederlandse sectoren en buitenlandse TSO's

194. Voor de TSO's is er binnen Nederland geen vergelijkingsgroep voorhanden om de productiviteitsverbetering te meten en mee te vergelijken. Nederland kent één beheerder van

⁴⁶ Zie overwegingen 8.4.1. van de tussenuitspraak van het CBb was van 11 augustus 2015.



een landelijk hogedruknet voor gastransport en één beheerder van een landelijk hoogspanningsnet voor elektriciteitstransmissie. De *frontier shift* kan daardoor niet bepaald worden door vergelijking met andere door ACM gereguleerde TSO's en zal dus bepaald moeten worden op basis van exogene data. Hierbij betreft ACM data over productiviteitsverbetering in geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie. De economische activiteiten van deze sectoren worden in samenhang representatief geacht voor het geheel aan activiteiten van TSO's. Internationaal gezien is vergelijking met andere TSO's wel mogelijk. ACM betreft daarom ook bestaande buitenlandse studies die inzicht geven in de productiviteitsverbetering van buitenlandse TSO's bij de schatting van de *frontier shift*.

195. Beide invalshoeken verschaffen referentiewaarden voor het bepalen van de dynamische efficiëntie. De ontwikkeling in geselecteerde Nederlandse sectoren sluit het best aan bij de economische omgeving waarin Nederlandse netbeheerders zich bevinden. De ontwikkeling bij buitenlandse netbeheerders sluit het beste aan bij de taken die een Nederlandse netbeheerder moet vervullen. Deze referentiewaarden vormen een bandbreedte waarbinnen ACM de hoogte van de dynamische efficiëntie parameter vaststelt.
196. Het bovengeschetste kader om de dynamische efficiëntie te bepalen is in het methodebesluit van de vorige reguleringsperiode vormgegeven op basis van het rapport '*Ongoing efficiency in new method decisions for Dutch electricity and gas network operators (2012)*' opgesteld door het onafhankelijke economisch adviesbureau CEPA. Voor de komende reguleringsperiode hanteert ACM wederom deze benadering voor het vaststellen van de dynamische efficiëntie. Het onderzoek naar de *frontier shift* is deze keer uitgevoerd door het economisch adviesbureau Oxera. Het Oxera 2016 onderzoek beschrijft de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en bevat de resultaten ervan. De komende randnummers geven een overzicht van de bevindingen uit Oxera 2016 onderzoek. Achtereenvolgens komen aan bod: de gehanteerde maatstaf voor de *frontier shift*, de gebruikte dataset, de selectie van sectoren, de meetperiode, de schattingen van de *frontier shift* op grond van de empirische analyse en tot slot de buitenlandse studies naar de *frontier shift*.

Aanpak van onderzoek naar frontier shift door Oxera

197. De *frontier shift* kan berekend worden aan de hand van verschillende maatstaven. Omdat ACM de *frontier shift* wil toepassen op totale kosten zijn partiële indicatoren die bijvoorbeeld alleen arbeidsproductiviteit meten minder geschikt. Dit zou ook geen recht doen aan de (ontwikkeling van) productiviteit die voortkomt uit een bepaalde verhouding waarmee kapitaal, arbeid en tussenproducten worden ingezet in het productieproces. ACM bepaalt de *frontier shift* derhalve op basis van totale factorproductiviteit (hierna: TFP). Deze maatstaf voor productiviteitsgroei berekent de toename in output die niet verklaard kan worden vanuit een toename in input. Een stijging in TFP representeert hiermee technologische vooruitgang. Daarnaast kunnen in verhouding (relatief aan de algemene prijsontwikkeling) lagere inkooprijzen (voor de inputs kapitaal, arbeid en tussenproducten) de kosten per eenheid product te verlagen. ACM acht een dergelijk inflatieverschil ook relevant voor de berekening



van de *frontier shift*. Een andere maatstaf voor productiviteitsgroei, de output prijzen index (hierna: OPI), vangt onder de aanname van concurrerende markten de elementen van totale factorproductiviteit en het inflatieverschil samen in één indicator. Een daling in OPI weerspiegelt daarmee technologische vooruitgang en (relatief) lagere inkooprijzen. Oxera heeft de *frontier shift* op basis van zowel TFP als OPI uitgerekend.

198. In de studie stelt Oxera een dataset met productiviteitsgegevens samen uit twee informatiebronnen. Dit zijn de meest recente versie van de EU KLEMS (2012) dataset en de OECD STAN database (2013). Deze integratie van data uit meerdere bronnen was nodig omdat geen van de bronnen afzonderlijk alle relevante en up-to-date gegevens bevatte om de analyse mee uit te voeren. De dataset omvat de periode 1988-2009. Vanwege een nieuw classificatiesysteem van industrieën in de meest recente EU KLEMS dataset gaan de beschikbare data niet verder terug dan 1988. Oxera acht het wenselijk om uit te gaan van deze dataset omdat het twee recente jaren toevoegt (vergeleken met de voorgaande EU KLEMS dataset) wat de laatst gemeten business cyclus compleet maakt (zie voor belang van volledige business cycles het komende randnummer over meetperiode). Over data van langer geleden merkt Oxera op dat deze vaker meetfouten bevatten en daarmee van slechtere kwaliteit zijn. Oxera adviseert gegevens vanaf het jaar 2009 niet in de berekening mee te nemen omdat dit een atypische periode betreft door het uitbreken van de financiële crisis.
199. De selectie van sectoren is door Oxera gedaan met als vertrekpunt het geheel aan kernactiviteiten die TSO's verrichten, waaronder aanleg, onderhoud, planning en financiering van netwerken, marktfacilitering en system operations. Deze activiteiten van TSO's zijn vervolgens gerelateerd aan sectoren waarin vergelijkbare activiteiten plaatsvinden. Bijvoorbeeld de bouwsector voor aanleg van netwerken of de IT sector voor marktfacilitering. Dit heeft geresulteerd in een selectie van acht relevante sectoren die tezamen representatief zijn voor de activiteiten van TSO's, namelijk; telecommunicatie, IT, professionele / wetenschappelijke / technische / administratieve en ondersteunende functies, bouw, financiële dienstverlening, transport en opslag, reparatie en installatie van bedrijfsmiddelen en elektriciteit, gas en water. Deze wijze van selecteren is mede ingegeven door een nieuw classificatiesysteem van industrieën dat gehanteerd wordt in de laatste EU KLEMS dataset. Nieuwe sectoren zijn toegevoegd en bestaande sectoren zijn nader verfijnd. Met deze meer nauwkeurige indeling is een selectie van relevante sectoren met een directe koppeling naar de activiteiten van TSO's mogelijk.
200. De meetperiode is door Oxera bepaald op 1992-2008. Deze periode omvat twee volledige business cycles, namelijk van 1992 tot 2001 en van 2002 tot 2008. Het is belangrijk dat de meetperiode alleen afgeronde business cycles bevat. Indien bijvoorbeeld wel de jaren met een neergaande conjunctuur worden meegenomen maar niet die waarin de conjunctuur weer oploopt zou dit het potentieel aan productiviteitsverbetering onderschatten. Dit komt door het in aanleg procyclische karakter van productiviteitsverbetering, wat wil zeggen dat zij in de regel in dezelfde richting beweegt als de conjunctuur. Oxera heeft aangetoond dat de



geselecteerde sectoren dezelfde (economische) groeicyclus volgen als de gehele economie. Dit betekent dat business cycles inderdaad relevant zijn bij de productiviteitsanalyse van betreffende sectoren. Ook heeft Oxera aangetoond dat er een duidelijke (positieve) relatie bestaat tussen de productiviteitsgroei en economische groei voor deze sectoren. Dit betekent dat de productiviteitsverbetering van de betreffende sectoren inderdaad procyclisch is. Deze empirische analyse (gebaseerd op gegevens uit de dataset) wijst dus uit dat het correct is alleen volledige business cycles mee te nemen in de berekening van de *frontier shift*. Oxera laat daarnaast zien dat de periode 1992-2008 tweemaal een periode met productiviteitsgroei beneden de lange termijn trend en tweemaal een periode boven de lange termijn trend omvat. Deze fluctuaties beneden en boven de trend duiden erop dat de meting een goede weergave geeft van de lange termijn trend. De meetperiode met twee volledige business cycles heeft daarmee voldoende lengte om lange termijn trends in productiviteitsverbetering te vatten.

51/77

Uitkomsten relevante Nederlandse sectoren en buitenlandse TSO's

201. Met bovengenoemde sectorselectie en meetperiode berekent Oxera een TFP schatting van 0,4% en een OPI schatting van -0,5%.⁴⁷ Verder heeft Oxera uitgerekend in hoeverre de verandering in inkooprijzen afwijkt van de ontwikkeling van het algemene prijspeil. Dit inflatieverschil komt uit op -0,1%, waarmee de betreffende sectoren relatief goedkoper hebben kunnen produceren. De technologische vooruitgang gemeten met TFP en de (relatief) lagere inkooprijzen gemeten met het inflatieverschil geven samen genomen (0,4% + 0,1% = 0,5% verbetering) hetzelfde beeld van dynamische efficiëntie als de schatting op basis van OPI (0,5% verbetering). Daarbij beargumenteert Oxera dat deze productiviteitsverbetering door *frontier shift* gedreven wordt waarbij mogelijke *catch-up* effecten verwaarloosbaar zijn. ACM gaat derhalve uit van de waarde 0,5% voor de *frontier shift* op basis van geselecteerde Nederlandse sectoren.
202. Bij het selecteren van relevante buitenlandse studies naar de *frontier shift* bij TSO's heeft Oxera erop gelet dat deze geen *catch-up* effect bevatten, gebaseerd zijn op gas TSO's en een focus hebben op de totale kosten van TSO's. Ook heeft Oxera de kwaliteit van de onderzoeken, in de zin van een robuuste methodologie, lengte van de meetperiode en eventuele kwesties met data, in de afweging betrokken om onderzoeken wel of niet mee te nemen. Het gegeven dat deze *frontier shifts* gemeten zijn voor TSO's buiten Nederland of zelfs buiten Europa doet volgens Oxera niets af aan de representativiteit ervan voor Nederlandse TSO's. Voor dit besluit is gebruik gemaakt van twee buitenlandse onderzoeken die gemiddeld een *frontier shift* van 0,7% geven.

Vaststellen waarde dynamische efficiëntie parameter binnen bandbreedte

203. ACM hanteert een kader waarin deze bandbreedte aan de ene kant is gebaseerd op een empirische analyse van productiviteitsverbetering bij geselecteerde representatieve sectoren in de Nederlandse economie en aan de andere kant op bevindingen in analyses van

⁴⁷ Bij TFP duidt een stijging op productiviteitsverbetering, bij OPI duidt een daling op productiviteitsverbetering.



productiviteitsverbetering bij buitenlandse TSO's. Het Oxera onderzoek verschaft de referentiewaarden voor een bandbreedte aan haalbare *frontier shift* waarbinnen ACM de hoogte van de dynamische efficiëntie parameter vaststelt. Voor gas bedraagt deze bandbreedte 0,5% - 0,7%. Hoewel de buitenlandse studies zonder meer representatief worden geacht voor de Nederlandse situatie, adviseert Oxera meer gewicht toe te kennen aan de empirische analyse van Nederlandse sectoren. Reden hiervoor is dat bij de buitenlandse onderzoeken de schattingen voor gas slechts gebaseerd zijn op twee studies. ACM neemt dit advies over en kiest ervoor de empirische analyse van Nederlandse sectoren voor $\frac{3}{4}$ mee te wegen en de bevindingen bij buitenlandse TSO's voor $\frac{1}{4}$. ACM is van mening dat deze weging recht doet aan de verhouding waarin beide referentiewaarden voor de bandbreedte representatief kunnen worden geacht voor het behalen van de *frontier shift*.

204. ACM besluit een *frontier shift* voor GTS vast te stellen van 0,6%.

Toepassing

205. ACM past de *frontier shift* toe op alle kosten. De *frontier shift* is immers een schatting van de mate waarin de totale kosten van een netbeheerder jaarlijks lager kunnen uitvallen doordat een netbeheerder efficiënter kan opereren vanwege bijvoorbeeld technologische vooruitgang of lagere inkooprijzen. ACM verwacht dat de totale kosten jaarlijks met de *frontier shift* kunnen dalen vanwege een verbetering van de productiviteit. Het uitgangspunt van de dynamische efficiëntie is immers dat als gevolg van een generieke productiviteitsontwikkeling in de sector als geheel ook de best presterende TSO geacht wordt een efficiëntieverbetering door te kunnen voeren.⁴⁸ Deze efficiëntieverbetering is vastgesteld op basis van de ontwikkeling van de totale kosten en kan dus niet op slechts een deel van de kosten van toepassing zijn.

206. ACM constateert dat het bovenstaande een wijziging betekent ten opzichte van de voorgaande reguleringsperiode ACM licht dit hieronder nader toe.

207. In het methodebesluit van de voorgaande reguleringsperiode had ACM de *frontier shift* niet toegepast op de inkoopkosten voor energie en vermogen. ACM nam een deel van deze kosten via nacalculatie op in de tarieven. De mogelijkheid tot nacalculatie is echter op zich geen reden om de genoemde kosten voor de *frontier shift* uit te sluiten. Bij volledige nacalculatie is het nog steeds nodig om zo goed mogelijk te schatten om daarmee de omvang van de nacalculatie te beperken. Een ander argument in de voorgaande periode was dat de netbeheerder de kosten beperkt kon beïnvloeden. Bij het toepassen van de *frontier shift* is de mate van beïnvloeding of de voorzienbaarheid van een kostenpost echter niet van belang en niet bepalend om wel of geen *frontier shift* toe te passen. Het gaat er om dat verwacht mag worden dat de totale kosten van een netbeheerder als gevolg van technologische vooruitgang of andere ontwikkelingen zullen dalen en dat de netbeheerder hiervan moet kunnen profiteren.

⁴⁸ Zie overweging 8.4.2. van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015.



Dat ACM de *frontier shift* ook toepast op de inkoopkosten voor energie en vermogen betekent dat ACM veronderstelt dat de totale kosten van een netbeheerder met de *frontier shift* zullen dalen, maar veronderstelt niets over de verwachte ontwikkeling van de inkoopkosten voor energie en vermogen. De mate van beïnvloeding is ook niet relevant. Zo kunnen door technologische vooruitgang bijvoorbeeld de inkooprijzen dalen zonder dat een netbeheerder deze kan beïnvloeden. Als gevolg daarvan dalen automatisch de kosten van een netbeheerder. ACM komt daarmee tot de conclusie dat de methode zoals hierboven is weergegeven aansluit bij het bereiken van de wettelijke doelstelling om de kosten van de netbeheerder overeen te laten komen met de kosten van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder.

208. Hierbij plaatst ACM de kanttekening dat zij de *frontier shift* alleen vanaf het begin van de reguleringsperiode zal toepassen op inkoopkosten voor energie en vermogen. Dit is in lijn met de uitspraak van het CBB over het gebruik van de *frontier shift*.⁴⁹ Voor alle andere kosten hanteert ACM de *frontier shift* voor de reguleringsperiode 2017-2021 om vanuit het basisjaar 2016 de kosten naar het einde van de reguleringsperiode toe te rekenen en daarnaast de *frontier shift* van de reguleringsperiode 2014-2016 om de kosten uit 2013, 2014 en 2015 naar het basisjaar 2016 te brengen.

8.3 Stap 2: bepalen van de begininkomsten

209. De systematiek uit de voorgaande methodebesluiten is dat de begininkomsten worden vastgesteld op het niveau van de tariefinkomsten 2016. Voor TenneT en regionale netbeheerders kan dit worden gebaseerd op de wettelijke formule van artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de E-wet en artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet. Deze voor TenneT en de regionale netbeheerders geldende wettelijke systematiek is in artikel 41c, vierde lid, van de E-wet en artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet aangevuld⁵⁰ met een discretionaire bevoegdheid om de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau vast te stellen, om te voorkomen dat over- of onderrendementen via het geleidelijk tariefverloop doorlopen in de periode volgend op de periode waarin ze zijn ontstaan. Voor ACM is dit aanleiding om ook in het kader van de reguleringsmethode voor GTS te overwegen of zij de begininkomsten van GTS zal vaststellen op basis van het efficiënte kostenniveau.
210. Omdat voor de vaststelling van de begininkomsten van GTS de hiervoor bedoelde wettelijke formule niet geldt, heeft ACM beleidsvrijheid ten aanzien van de vaststelling van de begininkomsten. ACM bepaalt de begininkomsten ofwel op basis van de tariefinkomsten 2016

⁴⁹ Zie overweging 3.3.2. van de tussenuitspraak van het CBB van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:44).

⁵⁰ *Stb.* 2010, nr. 810.



van GTS, ofwel op basis van het efficiënte kostenniveau.⁵¹ ACM acht ook in de regulering van GTS onwenselijk dat eventuele over- of onderrendementen via het geleidelijk tariefverloop doorlopen in een volgende reguleringsperiode. Dat zou zich immers niet goed verdragen met de wettelijke doelstellingen van de regulering, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Zoals daar uiteengezet, voldoet een reguleringsmethode waarbij ACM op voorhand de inkomsten vaststelt voor de uitvoering van de taken van GTS op basis van efficiënte kosten, het beste aan deze doelstellingen. Daarom past ACM voor GTS hetzelfde beoordelingskader begininkomsten toe als voor de andere netbeheerders.

211. Voor GTS definieert ACM tariefinkomsten voor het jaar 2016 als de totale inkomsten 2016. ACM corrigeert daarbij voor nacalculaties die betrekking hebben op de inkomsten van jaren voorafgaand aan 2016.⁵²

8.3.1 Aanpassen begininkomsten aan efficiënte kosten

212. In het voorgaande methodebesluit hanteerde ACM de lijn dat uitsluitend aanzienlijke verschillen tussen begininkomsten op basis van de tariefinkomsten 2016 en efficiënte kosten leiden tot vaststelling van de begininkomsten op basis van efficiënte kosten. In de voorbereiding van dit ontwerpbesluit heeft Netbeheer Nederland aan ACM gevraagd om de bestaande beoordelingskader begininkomsten te verduidelijken en aan te passen. Bij overleg over dit onderwerp gaven zowel regionale netbeheerders als een afnemersorganisatie aan meer belang te hechten aan een juist tariefniveau dan aan een geleidelijk en stabiel tariefverloop. Zowel netbeheerders als representatieve organisaties hebben in het vooroverleg aangegeven dat zij elke drempelwaarde (zoals in het voorgaande methodebesluit de aanzienlijkheidsdrempel) arbitrair achten. Naar aanleiding hiervan heeft ACM het beoordelingskader voor haar bevoegdheid om de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau te baseren heroverwogen en aangepast.
213. Voor de reguleringsperiode 2017-2021 zal ACM als volgt bepalen of zij de begininkomsten gelijk stelt aan de efficiënte kosten. Ten eerste toetst ACM of zij de mogelijkheid ziet om de begininkomsten in afwijking van de begininkomsten die volgen uit de tariefinkomsten 2016 vast te stellen op het efficiënte kostenniveau. Ten tweede toetst ACM of zij aanleiding ziet de begininkomsten in afwijking van het niveau dat volgt uit de tariefinkomsten 2016, vast te stellen op basis van efficiënte kosten. Ten derde toetst ACM of een vaststelling van de begininkomsten op basis van efficiënte kosten redelijk is, gezien vanuit het doel van de

⁵¹ Hierbij merkt ACM op dat juist omdat de wetgever voor GTS niet heeft voorgeschreven dat de inkomsten worden bepaald met behulp van de wettelijke formule neergelegd in artikel 81b van de Gaswet, het ook niet nodig was om ACM een expliciete wettelijke bevoegdheid toe te kennen om van die wettelijke formule te mogen afwijken.

⁵² Zie formule (5) in bijlage 1.



aanpassing.

214. Met het nieuwe beoordelingskader is duidelijker wanneer ACM de begininkomsten zal baseren op het efficiënte kostenniveau, in plaats van op de tariefinkomsten 2016. De stappen die ACM daartoe zet, zijn voor belanghebbenden beter te volgen en zij hebben met dit kader op voorhand meer zekerheid over in welke situatie ACM de begininkomsten baseert op het efficiënte kostenniveau.
215. Hieronder beschrijft ACM het gewijzigde beoordelingskader dat zij in dit methodebesluit hanteert. Het beoordelingskader voor de landelijke netbeheerders verschilt op enkele punten van het beoordelingskader voor de regionale netbeheerders. Deze verschillen hangen samen met verschillen in de methode van regulering.

*Toets 1: Toepassingsvoorwaarde*⁵³

216. ACM toetst om te beginnen of de begininkomsten van GTS afwijken van de efficiënte kosten aan het begin van de periode (dit is de toepassingsvoorwaarde). Als dit het geval is overweegt ACM of zij de begininkomsten vaststelt op basis van het niveau van efficiënte kosten inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. ACM toetst of de begininkomsten op basis van de tariefinkomsten van GTS in 2016 afwijken van de efficiënte kosten 2016. Door de efficiënte kosten 2016 te vergelijken met de begininkomsten die volgen uit de tariefinkomsten 2016, kan ACM vaststellen of er sprake is van een verschil tussen inkomsten en efficiënte kosten dat ACM kan wegnemen door de begininkomsten vast te stellen op het efficiënte kostenniveau.
217. ACM vergelijkt per taak de begininkomsten op basis van de tariefinkomsten 2016 met de efficiënte kosten. Dit sluit aan bij het gegeven dat in het tarievenbesluit de inkomsten ook per taak worden vastgesteld. ACM berekent de efficiënte kosten in het beginpunt (2016) op vergelijkbare wijze als de efficiënte kosten in het eindpunt (2021). De berekening van de efficiënte kosten in het beginpunt en eindpunt komt aan bod in paragrafen 8.1 en 8.4 van dit besluit.

*Toets 2: Aanleidingstoets*⁵⁴

218. 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. Bij de afweging om al dan niet gebruik te maken van deze mogelijkheid speelt het doel dat ACM daarmee wil bereiken een belangrijke rol. Overeenkomstig het doel dat de wetgever had bij de introductie van de wettelijke bevoegdheid om de begininkomsten van TenneT en de regionale netbeheerders aan te passen aan het efficiënte kostenniveau, beoogt ACM hiermee de

⁵³ Zie formule (16) in bijlage 1.

⁵⁴ Zie formule (17) in bijlage 1.



mogelijkheid om extra winst te behalen via extra efficiëntieverbetering te beperken in de tijd (tot één reguleringsperiode).⁵⁵ Met andere woorden: het doel is te voorkomen dat eventuele over- of onderrendementen doorlopen in de reguleringsperiode volgend op de periode waarin ze zijn ontstaan.

219. Concreet ziet ACM tegen deze achtergrond aanleiding om de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau te baseren als er in 2016 sprake is van over- of onderrendement. Als er in 2016 sprake is van over- of onderrendement, zou dit immers via het geleidelijk tariefverloop op basis van de wettelijke formule doorlopen in de reguleringsperiode vanaf 2017. Voor deze toets hanteert ACM de volgende definitie van over- of onderrendement: elk rendement dat uitgaat boven het redelijk rendement is een overrendement en elk rendement dat lager is, is een onderrendement.
220. Wanneer de inkomsten van een landelijk netbeheerder hoger zijn dan de kosten van deze netbeheerder (inclusief een redelijk rendement) is er sprake van een overrendement. ACM toetst voor de landelijk netbeheerder als geheel of er in 2016 sprake is van over- of onderrendement. Voor de taken van GTS waarvoor ACM met dit methodebesluit de methode van regulering vaststelt, bepaalt ACM per taak afzonderlijk de begininkomsten. Bij de aanleidingstoets betreft ACM de totale begininkomsten. Een verschil tussen de totale begininkomsten en verwachte kosten 2016 is een goede indicatie van het bestaan van over- of onderrendementen bij landelijk netbeheerder GTS in 2016. De werkelijke kosten 2016 zijn op moment van de publicatie van dit ontwerpbesluit nog niet bekend. Daarom bepaalt ACM de verwachte kosten 2016, die ACM berekent met de gehanteerde kostenbasis, de *frontier shift*, reguliere uitbreidingsinvesteringen en cpi.

*Toets 3: Redelijkheidstoets*⁵⁶

221. In het geval dat ACM aanleiding ziet om de begininkomsten te baseren op het efficiënte kostenniveau, toetst ACM of zij dit redelijk vindt, gezien vanuit het doel dat ACM daarmee voor ogen heeft. Hiertoe toetst ACM of het over- of onderrendement dat wordt voorkomen door de begininkomsten te baseren op het efficiënte kostenniveau groter is dan het over- of onderrendement dat ontstaat door dit te doen.
222. ACM werkt deze toets als volgt uit. Allereerst voert ACM de redelijkheidstoets uit voor GTS als geheel (niet per taak). Het over- of onderrendement dat wordt voorkomen door de begininkomsten te baseren op de efficiënte kosten, is gelijk aan de begininkomsten op basis van de tariefinkomsten 2016 verminderd met de verwachte werkelijke kosten. Het over- of onderrendement dat ontstaat door de begininkomsten te baseren op de efficiënte kosten, is het verschil tussen verwachte werkelijke en verwachte efficiënte kosten. Wanneer de

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 904, nr. 3, p. 30-31.

⁵⁶ Zie formule (18) in bijlage 1.



vaststelling van de begininkomsten op basis van efficiënte kosten het over- of onderrendement in absolute zin daadwerkelijk verkleint, ten opzichte van een vaststelling van de begininkomsten op basis van tariefinkomsten 2016, vindt ACM het redelijk om de begininkomsten vast te stellen op basis van het efficiënte kostenniveau.⁵⁷

Conclusie beoordelingskader⁵⁸

223. ACM stelt de begininkomsten per taak van GTS vast op het efficiënte kostenniveau, als voor deze taak voldaan is aan de toepassingsvoorwaarde (toets 1), als ACM daar aanleiding toe ziet (toets 2) en als aanpassing redelijk is (toets 3). Is dat niet het geval, dan baseert ACM de begininkomsten op de tariefinkomsten 2016.

Toepassing

224. ACM verbindt geen drempelwaarde aan de toets op het bestaan van over- of onderrendement. Elk verschil tussen begininkomsten en verwachte kosten is voldoende aanleiding om over te gaan tot een vaststelling van de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau.

225. De hierboven uitgewerkte wijziging zal in beginsel vaker tot vaststelling van de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau leiden dan het kader dat ACM in voorgaande besluiten hanteerde. ACM is van mening dat deze wijziging dan ook goed past bij de doelstellingen van de methode van regulering, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Zoals ACM daar heeft uiteengezet, beantwoordt een methode van regulering waarbij inkomsten worden vastgesteld op basis van efficiënte kosten, met inbegrip van een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is het beste aan deze doelstellingen. Begininkomsten die in principe gelijk zijn aan efficiënte kosten inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, sluiten hier goed bij aan. De vaststelling van de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau heeft een beperkt dempend effect op de efficiëntieprikkels. Ten overvloede merkt ACM hierbij op dat de gemaakte keuze voor een reguleringsperiode van vijf jaar de efficiëntieprikkels juist verhoogt.

226. Tot slot overweegt ACM of er zwaarwegende en aan de wettelijke doelstellingen gerelateerde belangen zijn die maken dat een andere toepassing van het hierboven beschreven kader gewenst is. ACM kan op basis van een bredere belangenafweging afwijken van dit kader. ACM toetst dit voor GTS als geheel (niet per taak). Bij publicatie van dit ontwerpbesluit ziet

⁵⁷ Een voorbeeld van een situatie waarin ACM aanpassing van de begininkomsten niet redelijk vindt: Bij begininkomsten van 100, kosten van 95 en efficiënte kosten van 85 is er initieel sprake van een overrendement van 5 (100-95). Aanpassing van de begininkomsten leidt tot een onderrendement van 10 (85-95). De aanpassing schiet in deze situatie zijn doel voorbij, daarom past ACM de begininkomsten niet aan.

⁵⁸ Zie formule (19) in bijlage 1.



ACM geen zwaarwegende belangen die meebrengen dat ACM voor GTS van dit beoordelingskader zou moeten afwijken. Ook belanghebbenden hebben bij het klankbordgroepoverleg van 22 februari 2016 desgevraagd geen zwaarwegende belangen aangedragen die afwijking van het kader wenselijk maken.

227. Hierboven heeft ACM het beoordelingskader beschreven voor de vraag of zij de begininkomsten baseert op de tariefinkomsten 2016 of op de efficiënte kosten. Voor toepassing van dit beoordelingskader maakt ACM gebruik van kostengegevens die worden vastgelegd in het x-factorbesluit van GTS. ACM legt de keuze om al dan niet de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau vast te stellen vast in diezelfde x-factorbesluiten, zodat ACM bij eventuele wijzigingen in een x-factorbesluit met hetzelfde besluit de effecten van die wijzigingen op de uitwerking van het beoordelingskader kan vastleggen.

8.4 Stap 3: bepalen van de eindinkomsten

228. 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 2021. Deze paragraaf beschrijft dan ook op welke wijze de verwachte efficiënte kosten 2021 worden bepaald. ACM bepaalt de verwachte efficiënte kosten van GTS per taak. ACM bespreekt in dit hoofdstuk eerst de kapitaalkosten en daarna de operationele kosten.

Kapitaalkosten

Bestaande activa

229. ACM stelt de efficiënte kosten in het jaar 2021 van bestaande activa vast door de kapitaalkosten uit 2015⁵⁹ middels inflatie en *frontier shift* te corrigeren voor de verwachte dynamische efficiëntie- en inflatieontwikkeling tot en met 2021. ACM past hierbij voor het jaar 2016 een *frontier shift* toe van 1,1%, zoals vastgesteld voor de vorige reguleringsperiode. Voor de jaren 2017 tot en met 2021 geldt de *frontier shift* van 0,6% zoals vastgesteld in paragraaf 8.2.4. Op de resulterende verwachte kapitaalkosten in 2021 past ACM vervolgens de θ voor 2021 toe.
230. Bij het bepalen van het efficiënte kostenniveau in de jaren 2016 tot en met 2021 hanteert ACM de veronderstelling dat GTS zodanig investeert dat de kapitaalkosten onveranderd blijven als er wordt geabstraheerd van efficiëntie- en inflatieontwikkelingen.⁶⁰ 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

⁵⁹ Hierbij berekent ACM de vermogenskosten met de WACC voor 2021.

⁶⁰ Zie formule (23) in bijlage 1.



wordt geïnvesteerd dan wordt afgeschreven. Op de lange termijn wordt dit geacht uit te middelen.

Reguliere uitbreidingsinvesteringen

231. Het vigerende wettelijke kader kent voor bepaalde uitbreidingsinvesteringen een apart vergoedingsregime. In artikel 82, derde lid, van de 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 voorgeschreven. Het methodebesluit zal, voor zover het gaat om verwachte investeringen die in gebruik worden genomen tijdens de reguleringsperiode, dus 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 van de Gaswet. ACM betreft daarom uitsluitend overige, reguliere uitbreidingsinvesteringen in de methode van regulering. Over deze reguliere uitbreidingsinvesteringen merkt ACM het volgende op.
232. Het is voor GTS uitermate lastig om de omvang van de toekomstige investeringen goed te voorspellen als gevolg van diverse factoren die buiten de invloedssfeer 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 2017 tot en met 2021 te baseren op de realisaties van kapitaalkosten van zulke investeringen in de jaren 2013, 2014 en 2015.⁶¹ 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 163, in de jaren 2013, 2014 en 2015 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.
233. ACM gaat er daarom van uit dat de gemiddelde omvang van de additionele kapitaalkosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2013 tot en met 2015 een goede voorspeller is voor de jaarlijkse kapitaalkosten van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2017 tot en met 2021.

⁶¹ Zie formule (11) in bijlage 1.



234. ACM zal voor de schatting voor de kapitaalkosten 2021 bij de bepaling van de gemiddelde kapitaalkosten 2013-2015 gebruik maken van de kapitaalkosten in jaar (t) 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 1 keer toe in 2016 en 6 keer toe in 2021.⁶²

Operationele kosten

235. ACM bepaalt de efficiënte operationele kosten voor het jaar 2021 door jaarlijks inflatie en de *frontier shift* toe te passen op de gemiddelde operationele kosten in de jaren 2013, 2014 en 2015.⁶³ De *frontier shift* voor de jaren 2014 tot en met 2016 bedraagt 1,1%, zoals vastgesteld voor de vorige reguleringsperiode. Voor de jaren 2017 tot en met 2021 geldt de *frontier shift* van 0,6% zoals vastgesteld in paragraaf 8.2.4. Op de resulterende verwachte operationele kosten in 2021 past ACM vervolgens de θ voor 2021 toe.
236. ACM schat de verwachte operationele kosten van verwachte reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2017 tot en met 2021 op 1% van het geschatte activeringsbedrag. Dit is hetzelfde percentage als gebruikt in de vorige reguleringsperiode. De schatting van het activeringsbedrag baseert ACM op de gemiddelde realisaties van activeringsbedragen van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de jaren 2013, 2014 en 2015. Deze schatting past ACM vervolgens 1 keer toe in 2016 en 6 keer toe in 2021.

8.5 Stap 4: bepalen van de x-factor

237. De x-factor zorgt er voor dat de totale inkomsten van GTS zich tijdens deze reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de eindinkomsten. De x-factor volgt dus uit het verschil tussen de begininkomsten en de eindinkomsten in een reguleringsperiode.⁶⁴ In lijn met voorgaande methodebesluiten en x-factorbesluiten, rondt ACM de berekende x-factor naar beneden af. Evenals in de vorige reguleringsperiode rondt ACM de x-factor af op de tweede decimaal.

⁶² Zie formules (14) en (22) in bijlage 1.

⁶³ Zie formules (6), (7) en (22) in bijlage 1.

⁶⁴ Zie formule (25) in bijlage 1.



9 Methode tot vaststelling van de rekenvolumina

238. ACM bepaalt ook de rekenvolumina voor GTS. De functie van de door ACM vastgestelde rekenvolumina is om, gecombineerd met de vastgestelde totale inkomsten inclusief tariefcorrecties inkomsten, de tarieven voor GTS te berekenen. ACM maakt geen schatting voor de volumes ten aanzien van de overboeking- en terugkoopregeling.
239. 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.⁶⁵ 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.
240. 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. 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.

⁶⁵ Zie formule (32) in bijlage 1.



10 Relatie tot tarievenbesluiten

62/77

241. 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.⁶⁶ 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 aansluitaak als bedoeld in artikel 10, zesde lid, onder a of b van de Gaswet. Tot slot wordt een tarief vastgesteld voor de bestaande aansluitingtaak als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel d van de Gaswet.
242. ACM vermenigvuldigt de totale inkomsten voor de gereguleerde taak uit jaar ($t-1$) met de betreffende x-factor en de cpi om te komen tot de totale inkomsten voor het jaar (t).⁶⁷ Vervolgens corrigeert ACM deze totale inkomsten met eventuele tariefcorrecties om te komen tot de vastgestelde totale inkomsten inclusief tariefcorrecties.⁶⁸
243. ACM is voornemens om in de tarieven van de jaren in deze reguleringsperiode een aantal correcties uit te voeren. Een aantal van deze tariefcorrecties volgt uit specifieke wettelijke bepalingen. Dit zijn de correcties vanwege niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen, veilinggelden en de overboeking- en terugkoopregeling. Een andere tariefcorrectie is een gevolg van de keuze voor omzetregulering, zoals hiervoor in paragraaf 7.1 is uiteengezet. Overige tariefcorrecties doet ACM op grond van de algemene bevoegdheid om de tarieven te corrigeren in artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet. ACM zal correcties op grond van deze algemene bevoegdheid hierna tevens “nacalculatie” noemen en spreken van “nacalculeren”. ACM licht deze tariefcorrecties in dit hoofdstuk toe. Hieronder volgen eerst de algemene uitgangspunten bij nacalculaties. Daarna volgt een toelichting per tariefcorrectie.
244. In geval van toepassing van correcties is het de vraag op welke wijze ACM het resultaat van deze correcties in de tarieven verdisconteert. De wijze waarop ACM dit uitvoert bij 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

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Zie formules (26 tot en met 30) in bijlage 1.

⁶⁸ Zie formule (31) in bijlage 1.



jaren. In het desbetreffende tarievenbesluit zal ACM haar keuze op dit punt expliciteren en motiveren.

10.1 Nacalculaties op grond van de algemene bevoegdheid

Uitgangspunten bij nacalculaties

245. 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.”
246. Hierover is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: *“Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert.”*⁶⁹
247. ACM zal in lijn met de bedoeling van de wetgever terughoudend gebruik maken van haar bevoegdheid tot nacalculeren. ACM licht dit hieronder nader toe.
248. Eén van de doelstellingen van het methodebesluit is het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering.⁷⁰ Om hieraan invulling te geven stelt ACM onder meer de totale inkomsten voor de reguleringsperiode vast onafhankelijk van de gerealiseerde kosten in diezelfde reguleringsperiode. Daardoor draagt een netbeheerder de gevolgen van kostendalingen of kostenstijgingen gedurende die reguleringsperiode en ervaart hij een prikkel om zo doelmatig mogelijk te handelen.
249. Artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet biedt een grondslag die ACM kan gebruiken om de tarieven te corrigeren voor het verschil tussen de vooraf verwachte efficiënte kosten – die ten grondslag liggen aan de doelmatigheidskorting – en de uiteindelijk door de netbeheerder gerealiseerde kosten. ACM past dan de inkomsten gedurende de reguleringsperiode bij het nemen van de tariefbesluiten aan, aan de daadwerkelijk gerealiseerde kosten. Echter, als ACM de tarieven van de netbeheerder steeds volledig aanpast aan de gerealiseerde kosten, heeft deze geen prikkel meer om zijn kosten te reduceren. Het toepassen van deze bevoegdheid staat daarom op gespannen voet met de doelstelling van het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering.
250. ACM heeft in het vorige methodebesluit uitgewerkt hoe zij met haar bevoegdheid tot het corrigeren van de tarieven omgaat.⁷¹ Kort gezegd heeft zij daarbij aangegeven dat zij zal overgaan tot het corrigeren van de tarieven voor het verschil tussen geschatte en

⁶⁹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

⁷⁰ Zie hoofdstuk 5 van dit besluit.

⁷¹ Methodebesluit GTS 2014-2016, randnummers 212-215.



gerealiseerde gegevens, als is voldaan aan elk van de volgende criteria:

- (i) de gegevens zijn bij het nemen van het methodebesluit slecht te schatten;
- (ii) er bestaat een grote kans op een substantieel financieel effect van een slechte schatting dat niet door de netbeheerder te beheersen is; en
- (iii) de netbeheerder krijgt niet reeds op een andere wijze een compensatie voor het risico.

251. ACM zet deze lijn voort. Wanneer aan elk van deze drie criteria is voldaan, is er volgens ACM voldoende aanleiding om op voorhand aan te geven dat ACM de tarieven zal corrigeren. Zonder de tariefcorrectie is er immers een grote kans dat de netbeheerder een aanzienlijk hoger of lager rendement behaalt dan in het economisch verkeer gebruikelijk is als gevolg van de onjuiste schatting van de efficiënte kosten. Het corrigeren van de tarieven leidt tot een verminderde doelmatigheidsprikkel. Toch heeft het als aan alle drie criteria is voldaan, in beginsel de voorkeur van ACM, om een nacalculatie uit te voeren. ACM doet dit om rekening te houden met het belang van een redelijk rendement op investeringen en om te voorkomen dat een netbeheerder een rendement kan behalen dat (veel) hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.
252. Voor deze reguleringsperiode (2017 tot en met 2021) komen op voorhand geen kostengegevens in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven van GTS.
253. ACM is niet meer voornemens om in de komende reguleringsperiode tariefcorrecties uit te voeren voor de volgende gegevens:
- (i) De gemaakte kosten voor marktfaciliterende activiteiten
 - (ii) Nieuwe producten of diensten
 - (iii) Het verschil tussen de verwachte efficiënte en de gerealiseerde inkoopkosten energie
- Dit licht ACM in de volgende paragrafen toe.

10.1.1 Marktfaciliterende activiteiten

254. 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 en die in beginsel leiden tot een verhoging van de kostenbasis van GTS, maar waaraan geen specifiek tarief of specifieke wettelijke verplichting ten grondslag ligt. ACM vindt het belangrijk dat de tariefregulering de ontwikkeling van de gasmarkt niet belemmert, mits aannemelijk is dat de maatschappelijke baten van deze activiteiten die ten goede komen aan de ontwikkeling van de gasmarkt 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.
255. 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.

256. Daarnaast opereert GTS in een Europees perspectief. De Gasverordening heeft onder meer tot doel om de marktintegratie te bevorderen.⁷² De Gasverordening bepaalt in artikel 13 onder meer dat de tarieven, of de methoden voor berekening daarvan, bevorderlijk moeten zijn voor 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.⁷³ Binnen het ENTSB-G dient GTS hiertoe met andere transmissiesysteembeheerders een regionale samenwerking tot stand te brengen.⁷⁴
257. GTS verricht daarom in het kader van haar wettelijke taken ook activiteiten die ten goede komen aan de ontwikkeling van de gasmarkt en de marktintegratie en die daarmee het huidige pakket aan diensten van GTS verbeteren. Deze activiteiten kunnen leiden tot een verhoging van de kostenbasis. ACM acht het redelijk dat de kosten die hiermee zijn gemoeid worden doorberekend aan alle netgebruikers aangezien alle netgebruikers ook profiteren van (de effecten van) deze activiteiten. Voor sommige activiteiten die GTS in het kader van haar wettelijke taken verricht en die ten goede komen aan de ontwikkeling van de gasmarkt en de marktintegratie en daarmee leiden tot een verbetering van het huidige pakket aan producten en diensten van GTS, geldt echter geen specifieke wettelijke verplichting. ACM noemt deze activiteiten 'marktfaciliterende activiteiten'. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het uitvoeren van pilots zoals de CAM pilot die GTS op enkele grenspunten heeft uitgevoerd, of het uitvoeren van of anticiperen op verzoeken van marktpartijen waartoe GTS niet specifiek wettelijk verplicht is.
258. In het Methodebesluit GTS 2014-2016 heeft ACM besloten om bovenop de regulatoire inkomsten ter dekking van de verwachte efficiënte kosten een aanvullend budget voor marktfaciliterende activiteiten toe te voegen aan de tarieven. Het budget was bedoeld ervoor te zorgen dat een verhoging van de kostenbasis als gevolg van het uitvoeren van nieuwe of toegenomen marktfaciliterende activiteiten gedurende de reguleringsperiode zal doorwerken in de tarieven. Het budget voor marktfaciliterende activiteiten was niet bedoeld ter dekking van kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de uitvoering van wettelijke taken van GTS. Voor de uitvoering van haar wettelijke taken krijgt GTS immers al de efficiënte kosten vergoed. Onder

⁷² ACM verwijst in dit verband naar considerans nummer 12 van de Gasverordening.

⁷³ Artikel 8 van de Gasverordening.

⁷⁴ Artikel 12 van de Gasverordening.



marktfacilitering beschouwt ACM bijvoorbeeld niet de kosten als gevolg van het implementeren van een codewijziging die voortvloeit uit een wetwijziging. Het bestaande pakket aan producten en diensten voorziet immers in het implementeren van codewijzigingen door GTS.

259. Zoals aangekondigd in het Methodebesluit GTS 2014-2016⁷⁵ heeft ACM in het jaar 2016 geëvalueerd of GTS het budget dat voor de reguleringsperiode 2014-2016 was vastgesteld, effectief heeft aangewend. ACM heeft bij de aankondiging aangegeven dat zij ertoe kan besluiten de wijze van vergoeden van marktfaciliterende activiteiten via een budget niet voort te zetten, indien naar het oordeel van ACM GTS het budget voor marktfaciliterende activiteiten niet op effectieve wijze heeft benut of indien ACM signalen ontvangt van marktpartijen dat GTS noodzakelijke marktfaciliterende activiteiten niet uitvoert. ACM heeft de evaluatie van laatstgenoemde twee voorwaarden gedaan aan de hand van een door GTS aangeleverde rapportage van de kosten en baten van marktfaciliterende activiteiten verricht door GTS in de periode van 2014 tot 2016.
260. ACM benadrukt dat het doel van het opnemen van een budget voor marktfaciliterende activiteiten is om ervoor te zorgen dat mogelijke extra kosten voor het uitvoeren van nieuwe (of toegenomen) marktfaciliterende activiteiten waarvoor geen specifieke wettelijke verplichting geldt gedurende de reguleringsperiode doorwerken in de tarieven. Voor de vraag of GTS het budget voor marktfaciliterende activiteiten op effectieve wijze heeft benut, heeft ACM dan ook primair gekeken of GTS het budget voor de reguleringsperiode 2014-2016 heeft gebruikt ter dekking van kosten van nieuwe marktfaciliterende activiteiten zonder specifieke wettelijke verplichting die leiden tot een verhoging van de kostenbasis gedurende de reguleringsperiode.
261. Uit de evaluatie die ACM heeft gedaan volgt dat GTS in 2014 en 2015 minder marktfaciliterende activiteiten heeft uitgevoerd dan in voorgaande jaren. ACM heeft geen signalen of klachten ontvangen dat GTS noodzakelijke marktfaciliterende activiteiten niet zou hebben uitgevoerd. ACM maakt hieruit op dat er daadwerkelijk minder marktfaciliterende activiteiten zijn geweest. Wat betreft de twee marktfaciliterende activiteiten die GTS in 2014 en 2015 heeft uitgevoerd, stelt ACM vast dat dit geen nieuwe marktfaciliterende activiteiten zijn geweest. Werkzaamheden in het kader van het Project Netnorm zijn gestart in 2011 en lopen nog door tot 2016. De activiteit Edigas 5.0 is een voortzetting van eerdere Edigas-projecten.
262. Uit het voorgaande volgt dat er in de afgelopen reguleringsperiode geen toename is geweest van door GTS verrichte activiteiten die ten goede komen aan de ontwikkeling van de gasmarkt en de marktintegratie. GTS heeft het budget – dat dient ter dekking van de toename van

⁷⁵ Zie het Methodebesluit GTS 2014, 2016, randnummer 256.



kosten door een toename van deze activiteiten – benut ter dekking van kosten voor de uitvoering van (de voortzetting van) al bestaande activiteiten. GTS heeft het budget dus niet gebruikt voor de dekking van kosten voor nieuwe (of toegenomen) marktfaciliterende activiteiten. Bestaande marktfaciliterende activiteiten, voor zover deze nog (blijven) bestaan, zijn onderdeel van de kostenbasis en worden dus ook zonder aanvullend budget door de regulatoire inkomsten gedekt.

263. Aangezien GTS in de afgelopen reguleringsperiode het vastgestelde budget niet heeft gebruikt waarvoor het bedoeld is, namelijk ter dekking van kosten voor de uitvoering van nieuwe of toegenomen marktfaciliterende activiteiten, overweegt ACM dat GTS in de afgelopen reguleringsperiode het budget voor marktfaciliterende activiteiten niet op effectieve wijze heeft benut. Hierin ziet ACM aanleiding om een vooraf vastgestelde verhoging van de kostenbasis voor marktfaciliterende activiteiten niet voort te zetten. ACM is van oordeel dat de huidige kostenbasis die volgt uit de methode van regulering voldoende is om kosten die GTS zal maken voor marktfaciliterende activiteiten te dekken.
264. ACM heeft voorts ook geen aanwijzingen dat het ontbreken van een dergelijke verhoging van de kostenbasis ertoe zal leiden dat GTS mogelijke noodzakelijke marktfaciliterende activiteiten niet zal uitvoeren.
265. Op grond van het voorgaande besluit ACM om niet vooraf extra financiële ruimte te creëren ter dekking van kosten voor marktfaciliterende activiteiten.

10.1.2 Nieuwe producten of diensten

266. In de afgelopen drie reguleringsperiodes heeft ACM een nacalculatie gehanteerd voor nieuwe producten en diensten. Dit deed zij met het oog op een potentiële stijging van kosten door de invoering van nieuwe producten of diensten.
267. De afgelopen reguleringsperiode heeft ACM deze nacalculatie voor nieuwe producten en diensten concreet gehanteerd voor nieuwe aansluitpunten. Zoals aangegeven in hoofdstuk 8 zullen aansluitpunten in de komende reguleringsperiode echter tot vergoeding komen in de tarieven. Daarom zal ACM de nacalculatie voor nieuwe producten en diensten de komende periode niet meer toepassen voor aansluitpunten. Behalve voor aansluitpunten is deze nacalculatie de afgelopen periode niet nodig gebleken. Bovendien heeft ACM geen concrete aanwijzingen dat er in de komende periode nieuwe producten en diensten zullen worden geïntroduceerd die leiden tot aanzienlijke kostenstijgingen. Indien deze er desondanks toch zullen zijn biedt het nacalculatiekader zoals toegelicht in paragraaf 10.1 ruimte om met deze kostenstijgingen rekening te houden.



268. Gezien het voorgaande acht ACM een aparte regeling die op voorhand ruimte biedt voor de correctie van de tarieven voor kosten gemoeid met de introductie van nieuwe producten en diensten niet nodig.

10.1.3 Rekening inkoopkosten energie

269. ACM is niet voornemens om in deze reguleringsperiode (2017 e.v.) tariefcorrecties uit te voeren voor inkoopkosten energie. Dit betreft een wijziging ten opzichte van de vorige periode. ACM licht deze wijziging hieronder toe.
270. ACM heeft in de vorige reguleringsperiode de tarieven van GTS gecorrigeerd voor een deel van het verschil tussen de verwachte efficiënte- en de uiteindelijk gerealiseerde inkoopkosten energie. ACM verwachtte dat de inkoopkosten energie van GTS sterk afhankelijk zouden zijn van de marktomstandigheden en dat die marktomstandigheden jaarlijks sterk konden variëren.⁷⁶ Bij een sterk fluctuerende kostenpost kan er een groot verschil ontstaan tussen de verwachte efficiënte kosten en de gerealiseerde kosten. ACM achtte de kans groot dat dit zich zou voordoen. ACM heeft daarom de tarieven gecorrigeerd voor een deel van het verschil tussen de verwachte efficiënte inkoopkosten en de gerealiseerde inkoopkosten, waardoor enerzijds een beperkte doelmatigheidsprikkel voor GTS behouden bleef, en anderzijds haar risico's als gevolg van een onjuiste schatting van deze kosten werden beperkt.⁷⁷
271. ACM heeft ter voorbereiding van dit besluit de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten energie van GTS in de periode 2006-2014 onderzocht. ACM heeft deze gegevens vergeleken met de geschatte en gerealiseerde algemene operationele kosten (waarvoor geen sprake was van een tariefcorrectie) in dezelfde periode. Op basis van deze gegevens blijkt het volgende.
272. In de jaren 2006-2010 zijn de inkoopkosten energie sterk gedaald (van EUR 213 miljoen naar EUR 73 miljoen). In ongeveer dezelfde periode (2006-2009) zijn de algemene operationele kosten juist sterk gestegen (van EUR 142 miljoen naar EUR 285 miljoen). Dit heeft er toe geleid dat ACM in de reguleringsperiode 2006-2009 de inkoopkosten energie te hoog heeft geschat (grootste afwijking: EUR 124 miljoen in 2009) en de algemene operationele kosten te laag heeft geschat (grootste afwijking: EUR -124 miljoen in 2009). Omdat deze ontwikkelingen in tegengestelde richting waren was het grootste verschil tussen de geschatte en gerealiseerde totale operationele kosten in de periode 2006-2009 slechts EUR 34 miljoen (in 2007). Sinds 2010 zijn de inkoopkosten energie relatief stabiel (tussen EUR 73 miljoen in 2010 en EUR 97 miljoen in 2013), terwijl de algemene operationele kosten sterk fluctueren (tussen EUR 157 miljoen in 2013 en EUR 301 miljoen in 2011). ACM concludeert dat er op basis van de bestudeerde gegevens geen aanleiding is om te veronderstellen dat de

⁷⁶ Methodebesluit GTS 2014-2016, randnummer 233.

⁷⁷ Zie Methodebesluit GTS 2014-2016 (kenmerk: ACM/DE/2016/206758), randnummers 233-235.



inkoopkosten energie slecht te schatten zijn en er een grote kans is dat er een substantieel financieel effect van een slechte schatting voor GTS zal zijn. De inkoopkosten energie fluctueren (vooral sinds 2010) minder dan de rest van de operationele kosten en het verschil tussen schatting en realisatie is sinds 2010 kleiner dan voor de algemene operationele kosten. ACM concludeert daarom dat de inkoopkosten energie niet voldoen aan de criteria voor een tariefcorrectie.

273. Overigens kan ACM voor de regionale netbeheerders elektriciteit en voor TenneT ten aanzien van de transporttaken en de systeemtaken op basis van de onderzoeksgegevens uit de periode 2006 tot 2014 evenmin de conclusie trekken dat zij een tariefcorrectie zou moeten toepassen. Een consistente toepassing van de criteria genoemd in randnummer 250 op de gegevens die ACM voorhanden heeft, leidt voor GTS tot hetzelfde resultaat.
274. ACM komt dan ook op basis van de onderzoeksgegevens tot de conclusie dat niet voldaan is aan de criteria genoemd in randnummer 250 van dit besluit. ACM zal daarom niet op voorhand overgaan tot een correctie van de tarieven voor het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten energie. Dit betekent overigens niet dat de bevoegdheid van ACM om tot een dergelijke correctie over te gaan met deze vaststelling is vervallen. Gedurende de komende reguleringsperiode kunnen zich incidenten of situaties voordoen die nopen tot een herziening van deze conclusie. ACM kan dan op grond van artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet, en in het licht van de door haar ontwikkelde nacalculatiecriteria, in de tarievenbesluiten alsnog overgaan tot een (gedeeltelijk) correctie van de inkoopkosten energie van GTS.

10.2 Omzetregulering

275. 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 vastgestelde totale inkomsten inclusief tariefcorrecties van GTS.
276. ACM stelt jaarlijks de totale inkomsten inclusief tariefcorrecties van GTS vast. ACM stelt de tarieven zodanig vast dat de gereguleerde tarieven vermenigvuldigd met de verwachte capaciteitsvolumes en verwachte overige opbrengsten gelijk zijn aan de totale inkomsten inclusief tariefcorrecties.
277. 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 reserveringsprijs⁷⁸ in de veiling) en andere opbrengsten uit gereguleerde taken, zoals

⁷⁸ Dit is het gereguleerde starttarief.



opbrengsten uit balancerings. De omzetrnacalculatie corrigeert dus eigenlijk het verschil tussen de rekenvolumina en de werkelijke volumina.

278. ACM laat in deze omzetrnacalculatie de overboek- en terugkoopvolumes buiten beschouwing omdat deze op een aparte rekening (dienen te) worden geadmistriseerd. Ditzelfde geldt voor eventuele veilingpremiums (opslagen op het gereguleerde tarief) omdat ook deze omzet op een aparte rekening wordt geadmistriseerd. De omzet van niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen valt wel onder de omzetrnacalculatie.
279. 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 ($t+2$).

10.3 Tariefcorrecties op grond van specifieke wettelijke bepalingen

10.3.1 Niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen

280. ACM zal, overeenkomstig artikel 82, derde lid, van de Gaswet de kosten van in gebruik genomen investeringen als bedoeld in artikel 39e, 39f, derde lid of 54a, derde lid, van de Gaswet, voor zover doelmatig, jaarlijks in de tarieven verwerken.
281. ACM bepaalt de kosten van een uitbreidingsinvestering aan de hand van de hoogte van de investeringsuitgave voor zover efficiënt. ACM gebruikt de regulatorische afschrijvingstermijnen en de WACC voor nieuw vermogen, zoals deze worden vastgelegd in dit besluit en het besluit tot vaststelling van de x-factor voor de berekening van de kapitaalkosten. De afschrijvingen bepaalt ACM 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.

10.3.2 Veilinggelden

282. ACM zal, overeenkomstig artikel 82, twaalfde lid, van de Gaswet rekening houden met de opbrengsten uit een veiling. De inkomsten uit veilingen op interconnectiepunten worden, voor zover 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 aangewend om via een tariefcorrectie de tarieven te verlagen.
283. GTS kan bij ACM voorstellen indienen voor investeringen waarmee het verminderen van congestie wordt bereikt. GTS kan investeringen alleen financieren met veilinggelden als ACM vooraf goedkeuring heeft verleend. ACM zal bij deze voorstellen beoordelen of GTS aan kan tonen dat de voorgestelde investering:



- (i) in voldoende mate bijdraagt aan het verminderen van structurele congestie
- (ii) binnen een redelijke termijn kan worden uitgevoerd
- (iii) een positieve kosten-batenanalyse kent.

284. Bij de beoordeling van deze voorstellen houdt ACM rekening met de oorsprong van de veilinggelden. Veilinggelden worden immers verdiend als er sprake is van congestie. Het is daarom logisch de veilinggelden te besteden aan het voorkomen van congestie op de locaties waar veilinggelden worden verdiend.
285. Om een dubbele vergoeding te voorkomen zal ACM de inkomsten uit veilingen op interconnectiepunten in mindering brengen 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 ($t+2$).

71/77

10.3.3 Overboeking- en terugkoopregeling

286. ACM zal, overeenkomstig artikel 82, twaalfde lid, van de Gaswet, rekening houden met opbrengsten uit marktconforme procedures. Hieronder verstaat ACM zowel de kosten als de opbrengsten van het overboeken en terugkopen van transportcapaciteit. De Europese procedureregels voor congestiemanagement op grensverbindingen (in Bijlage 1 bij de Gasverordening, hierna: CMP) bepalen dat zowel kosten als opbrengsten ten aanzien van overboeken en terugkopen worden verdeeld tussen GTS en de netgebruikers.
287. Zie in dit verband onder meer punt 2.2.2 van Bijlage 1 bij de Gasverordening:
“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.”
288. ACM zal de opbrengsten uit overboekcapaciteit en de kosten van het terugkopen salderen en boeken op de overboeking- en terugkooprekening. De opbrengst voor het overboeken en terugkopen is gedefinieerd als de omzet die GTS verkrijgt uit de verkoop van vaste capaciteit boven de technische capaciteit. De terugkoopkosten zijn gedefinieerd als de totale kosten (zijnde prijs maal hoeveelheid) die GTS maakt voor het terugkopen van capaciteit.



289. 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 het netto 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.
290. De kosten en opbrengsten uit jaar (t) kunnen in aanmerking worden genomen vanaf jaar ($t+2$).

10.4 Toepassing bandbreedte

291. Ten behoeve van de totstandkoming van gereuleerde tarieven doet GTS een tarievenvoorstel voor jaar (t). In dit voorstel dient het somproduct van de voorgestelde tarieven en de rekenvolumes voor elke taak gelijk te zijn aan de totale inkomsten voor het jaar (t) inclusief kosten of opbrengsten uit tariefcorrecties voor die taak. De totale inkomsten voor het jaar (t) (exclusief kosten of opbrengsten uit tariefcorrecties) zijn gelijk aan de totale inkomsten voor het jaar ($t-1$) (exclusief kosten of opbrengsten uit tariefcorrecties) gecorrigeerd met de x -factor en cpi .⁷⁹ Van deze werkwijze kan niet worden afgeweken. Zodoende wordt de gewogen gemiddelde tariefverandering van het jaar ($t-1$) naar het jaar (t) bepaald door de verandering van de totale inkomsten, tariefcorrecties en rekenvolumes van het jaar ($t-1$) naar het jaar (t).
292. De methode van regulering verplicht GTS niet om alle tarieven in gelijke mate te laten veranderen. GTS heeft enige ruimte om zelf te bepalen op welke kostensoorten zij de doelmatigheidskorting laat doorwerken en welke tarieven daarvan het meeste effect ondervinden. Dit betekent dat de tariefverandering van een individueel tarief mag afwijken van de gewogen gemiddelde tariefverandering.
293. In het methodebesluit 2014-2016 had ACM bepaald dat het voorgestelde individuele tarief voor het jaar (t) binnen een bandbreedte van 5% ongemotiveerd mocht afwijken van het individuele tarief in jaar ($t-1$), gecorrigeerd voor de gewogen gemiddelde tariefverandering. Bovendien had ACM bepaald dat GTS in uitzonderingsgevallen individuele tariefafwijkingen buiten de bandbreedte van 5% mocht voorstellen, maar dat GTS deze afwijkingen moest motiveren.

⁷⁹ In het eerste jaar van de reguleringsperiode zijn de totale inkomsten gelijk aan de begininkomsten gecorrigeerd met de x -factor en cpi .



294. ACM komt nu tot een heroverweging van deze werkwijze. Gelet op de wijze waarop GTS de bandbreedte in de afgelopen reguleringsperiode heeft toegepast en de reacties van marktpartijen hierop, acht ACM het proportioneel en van belang dat GTS in de komende reguleringsperiode alle voorgestelde individuele tariefveranderingen motiveert. Het staat GTS aldus nog steeds vrij om voor individuele tarieven tariefafwijkingen voor te stellen die afwijken van de gewogen gemiddelde tariefverandering. GTS moet een dergelijk voorstel echter altijd motiveren.
295. GTS kan in uitzonderingsgevallen ook gemotiveerd een tariefafwijking voorstellen indien 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 document⁸⁰ 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 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.”
296. Voor een afwijking van het beginsel van kostenoriëntatie moet duidelijk 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 daar aan gekoppelde stijging van tarieven op andere punten, beter bijdragen aan de doelstellingen van de Gasverordening dan kostengeoriënteerde tarieven.
297. Bovendien dient in een dergelijk geval aan (minstens) twee voorwaarden te zijn voldaan op basis waarvan ACM kan besluiten om af te wijken van het uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven, door GTS voor bepaalde tarieven een tariefafwijking toe te staan. Ten eerste moet GTS aantonen 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.

⁸⁰ 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.



298. 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.”
299. ACM dient daarom 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.
300. Een verzoek van GTS waarbij zij voor een of meer bepaalde transportroutes een tariefafwijking voorstelt 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.
301. ACM zal marktpartijen en naburige toezichthouders consulteren in geval van een door GTS ingediend verzoek waarbij de door GTS voorgestelde tariefafwijking verband houdt met (vermeende) effectieve concurrentie op bepaalde transportroutes.
302. GTS dient er daarom rekening mee te houden dat zij een onderbouwd verzoek tot tariefafwijking vanwege *pipe-to-pipe competition* in de tarieven voor jaar (t) uiterlijk 30 mei van het jaar ($t-1$) moet doen.
303. 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 2017 tot en met 31 december 2021 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,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

75/77



Begrippenlijst

76/77

Begrip	Toelichting
Aansluitaak	Taak als bedoeld in artikel 10, zesde lid, onder a of b. van de Gaswet
ACM	Autoriteit Consument en Markt.
AFI	Afspraken Financiële Informatieverzoeken 2014-2015-2016. 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).
Bestaande aansluitingstaak	Taak als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel d. van de Gaswet
BNetzA	Bundesnetzagentur.
BNetzA-benchmarkstudie	Benchmarkstudie van Bundesnetzagentur.
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 schatting van de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement) voor de uitvoering van de wettelijke taken van GTS in het jaar 2021.
E-wet	Elektriciteitswet 1998
Frontier shift	De verwachte generieke productiviteitsverbetering.
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 omzetten van gas naar een hogere of lagere energie-inhoud, dan wel gas in een door de gebruiker gewenste 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.
Methodebesluit GTS 2014-2016	Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/206758. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit GTS voor de periode 2014-2016.



	Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBb van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:44) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15).
Minister	Minister van Economische Zaken.
OPI	Output Prijzen Index
Oxera 2012 onderzoek	Oxera Consulting LLP, <i>How can NMa assess the efficiency of GTS?</i> , 2012
Oxera 2016 onderzoek	Oxera Consulting LLP, <i>Study on ongoing efficiency for Dutch gas and electricity TSOs</i> , januari 2016
Q-factor	Kwaliteitsterm als bedoeld in artikel 81b, eerste lid, onder d, van de Gaswet.
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.
RNB's	Regionale netbeheerders
Tariefvoorstel	Jaarlijks voorstel voor de tarieven als bedoeld in artikel 82, derde lid, van de Gaswet.
TenneT	TenneT TSO B.V.
TFP	Totale Factorproductiviteit
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.