Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Ons kenmerk: ACM/DE/2016/202902
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.

De inhoud van dit document vervangt de tekst van de randnummers 180 tot en met 187 van het ontwerp methodebesluit GTS 2017-2021 zoals dat op 6 april 2016 ter inzage is gelegd. Het gaat om het onderwerp statische efficiëntie als onderdeel van paragraaf 8.2.

Statische efficiëntie

180a. Ten behoeve van de reguleringsmethode dient ACM zich een oordeel te vormen over de verwachte efficiënte kosten van GTS in de jaren 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 dat ACM een korting moet vaststellen ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.

180b. 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 van outputs tot kosten) van GTS te vergelijken met de productiviteit van buitenlandse TSO's. Deze vergelijking wordt ook wel een 'statische efficiëntiemeting' genoemd.

Benchmarkonderzoeken

180c. De statische efficiëntie van GTS kan op verschillende manieren worden vastgesteld. ACM kiest voor een benchmarkmethode. Bij deze keuze laat zij zich leiden door de uitkomsten van het onderzoek uit 2012 door Oxera 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 aspecten, zoals de complexiteit en betrouwbaarheid van de methode, de beschikbaarheid van data en de toepasbaarheid en implementatietijd van de methode. Met het oog op deze aspecten overweegt ACM het volgende.

180d. Oxera maakt onderscheid naar 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. Van de resultaten van die analyses wordt vervolgens een synthese gemaakt om een totaaloordeel te vormen over de efficiëntie van de TSO als geheel. 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. Wat betreft de keuze tussen bottom-up of top-down methoden, is ACM van mening dat doelmatigheidsprikkels het beste te geven zijn door de inkomsten vast te stellen op basis van een redelijke vergoeding van de efficiënte kosten voor de geleverde output. Top-down methoden sluiten daar beter bij aan dan bottom-up methoden. ACM heeft daarom een voorkeur voor top-down methoden.

180e. Binnen de categorie top-down methoden bestaan verschillende mogelijkheden: frontier-based methoden, unit cost analyse, real unit operating expenditure (RUOE) analyse en total factor productivity (TFP) analyse. Het doel van ACM is om inzicht te verkrijgen in de statische efficiëntie van de totale kosten van GTS. Een top-down methode moet dus dit

doel kunnen dienen. RUOE-analyse 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 analyse blijven zodoende over als geschikte methoden voor toepassing in de regulering van GTS. ACM heeft daarom een voorkeur voor één van deze twee methoden.

180f. ACM stelt de statische efficiëntie van GTS vast met behulp van twee frontier-based studies. Het betreft (1) de Pan-Europese benchmarkstudie 'e2gas' en (2) de benchmarkstudie van Bundesnetzagentur (hierna: BNetzA, resp. BNetzA-studie), waarbij GTS wordt vergeleken met Duitse TSO's. In beide gevallen wordt gebruik gemaakt van een DEA model[1].

180g. GTS heeft zelf ook een studie naar de statische efficiëntie laten doen door onderzoeksbureau DNV-GL. In deze studie volgt DNV-GL een bottum-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 bestaande 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 laat deze studie door DNV-GL hierna daarom buiten beschouwing.

180h. Een statische efficiëntieparameter is een percentage, bijvoorbeeld 80%, dat zo moet worden geïnterpreteerd dat GTS ten opzichte van de best presterende TSO('s) in de vergelijkingsgroep 80% presteert (output levert) tegen dezelfde kosten. De wijze waarop ACM de efficiëntiemeting(en) toepast, beschrijft ACM hierna in onderhavig besluit.

Vergelijkbaarheid

180i. Bij benchmarkstudies is het belangrijk dat de TSO's in de vergelijkingsgroep daadwerkelijk vergelijkbaar zijn. In dit kader overweegt ACM dat TSO's naar hun aard structureel vergelijkbaar zijn. Immers, in de vermelde benchmarkstudies worden enkel TSO's voor gas met elkaar vergeleken en deze bedrijven houden zich in hoofdzaak allemaal bezig met het transport van gas. TSO's opereren echter in verschillende omstandigheden,

[1] DEA staat voor Data Envelopment Analysis. DEA is een generalisatie van een meer eenvoudige ratio-analyse (Unit Cost-methode) op meerdere outputs en zoekt naar de minimale kostencurve op basis van beschikbare datapunten. De TSO's worden tegen die curve afgezet om de kostenefficiëntie te bepalen. De TSO's die de curve vormgeven zijn per definitie volledig efficiënt en vormen de peers voor de andere TSO's. Voordelen van het gebruik van DEA modellen zijn dat deze voldoende goed toepasbaar zijn bij een relatief klein aantal observaties. DEA is ook gebruikt bij de bepaling van de statische efficiëntie voor TenneT.

voeren niet allemaal precies dezelfde taken uit en kunnen verschillende wijzen van boekhouden hebben. Daarom is het bij een benchmarkstudie nodig om een aantal maatregelen door te voeren om ervoor te zorgen dat de TSO's in de vergelijkingsgroep op een zuivere wijze met elkaar worden vergeleken. Hieronder bespreekt ACM deze maatregelen op hoofdlijnen.

180j. Ten eerste is de reikwijdte van de gehanteerde benchmarkstudies beperkt tot de taken en activiteiten die *alle* TSO's in de vergelijkingsgroep uitvoeren. Zo voert GTS kwaliteitsconversie uit, hetgeen veel andere TSO's niet doen. Deze activiteit is daarom in beide benchmarkstudies buiten beschouwing gelaten.

180k. Ten tweede worden in beide benchmarkstudies diverse (afgeleide) gegevens gestandaardiseerd. Dit is bijvoorbeeld nodig, omdat niet alle TSO's op dezelfde wijze hun kosten berekenen of hun activa in andere categorieën indelen, hetgeen een eerlijke vergelijking in de weg staat. Zo hanteren diverse TSO's verschillende afschrijvingstermijnen voor activa. Indien daar niet voor wordt gecorrigeerd, worden TSO's vergeleken op basis van verschillende financiële grondslagen. Een ander voorbeeld is dat TSO's te maken hebben met verschillende regionale salarisniveaus. Door hiervoor te corrigeren, wordt een zuivere vergelijking mogelijk.

180l. Tot slot wordt in de benchmarkstudies gecorrigeerd voor zogenaamde TSO-specifieke kenmerken. Dit zijn exogene, structurele en substantiële kernmerken van een TSO die vrijwel uniek zijn ten opzichte van de andere TSO's in de vergelijkingsgroep. Door rekening te houden met TSO-specifieke factoren wordt voorkomen dat de onderlinge vergelijkbaarheid van TSO's wordt vertekend door de invloed van exogene factoren waar een bepaalde TSO als enige en noodgedwongen mee te maken heeft. In een benchmark kan op verschillende manieren met dergelijke factoren worden omgegaan. Zo kan de kostenbasis van de betreffende TSO worden verkleind met de noodzakelijk te maken extra kosten die aan de factor in kwestie kunnen worden toegerekend. Ook kan hier rekening mee worden gehouden bij de keuze voor de outputparameters. Voorts merkt ACM op dat een dergelijke factor vrijwel uniek moet zijn ten opzichte van veel andere TSO's in de vergelijkingsgroep. Dit betekent dat wat in de ene benchmarkstudie een TSO-specifiek kenmerk is, geen specifiek kenmerk hoeft te zijn in een andere benchmarkstudie die gebruik maakt van een andere vergelijkingsgroep.

BNetzA-studie

180m. In 2012 heeft ACM Frontier en Consentec (hierna: Frontier e.a.) ingehuurd om, in samenwerking met de BNetzA, de BNetzA-studie[2] te doen. Frontier e.a. bouwt hiermee voort op de benchmarkstudie die zij in 2012 heeft afgerond in opdracht van de BNetzA onder dertien Duitse TSO's op basis van gegevens uit het jaar 2010. Bij de BNetzA-

[2] Gas TSO efficiency analysis for the Dutch transmission system operator, Frontier e.a., januari 2016.

studie zijn de gegevens van GTS over het jaar 2010 hieraan toegevoegd. De BNetzA-studie maakt gebruik van een DEA-aanpak.

180n. Gedurende de BNetzA-studie heeft ACM meermaals overleg gevoerd met GTS. In het bijzonder is gesproken over de vergelijkbaarheid van GTS met de Duitse TSO's. Deze discussies laten zich beschrijven in drie thema's, te weten (1) de reikwijdte van de BNetzA-studie, (2) de gehanteerde kostenbasis en (3) de TSO-specifieke kenmerken. In de volgende randnummers gaat ACM hier verder op in.

180o. Over de reikwijdte merkt ACM op dat het onderzoek is beperkt tot de kosten van de transporttaak, de bestaande aansluitingtaak en de kapitaalkosten van de balanceringstaak. ACM is van mening dat de operationele kosten van de balanceringstaak en de kosten van de kwaliteitsconversietaak niet goed te vergelijken zijn met die van de Duitse TSO's. In Duitsland liggen de operationele kosten die gemoeid zijn met de balanceringstaak namelijk niet bij de TSO's, maar bij de market-operators GasPool en NetConnectGermany. De activa die gemoeid zijn met de balanceringstaak liggen niet bij de market-operators maar behoren wel tot de eigendom van de TSO's. Daarnaast komt kwaliteitsconversie in Duitsland nagenoeg niet voor.

180p. Wat betreft de kostenbasis richt het onderzoek zich op de totale kosten van de TSO's. Zowel de operationele kosten als de kapitaalkosten zijn onderzocht. Het onderzoek rekent voor alle investeringsbedragen met de Nederlandse afschrijvingstermijnen, ook ten aanzien van de Duitse TSO's. Hierdoor zijn de gegevens gestandaardiseerd. De pensioenkosten, voorziening opruimingskosten, odorisatiekosten en kosten van gasontvangststations zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze door Frontier e.a. als onvoldoende vergelijkbaar werden beoordeeld ten opzichte van de Duitse TSO's. De activa van terreinen en vulgas zijn niet opgenomen in de studie. De kosten die de Duitse wetgeving als niet-beïnvloedbaar bestempelt zijn voor dit onderzoek aan de kostenbasis van de Duitse TSO's toegevoegd, om zodoende die gegevens vergelijkbaar te maken met de gegevens van GTS.

180q. Op grond van de TSO-specifieke kenmerken is een correctie toegepast voor het verschil in leveringszekerheidsnormen. De Nederlandse wetgever gaat namelijk uit van een strengere norm dan de Europese en Duitse wetgever. Een deel van de kosten van GTS van een aantal compressorstations is daardoor buiten beschouwing gelaten.

180r. Concreet leiden bovenstaande randnummers 180o tot en met 180q ertoe dat de volgende kostenposten niet worden meegenomen in de BNetzA-studie: kwaliteitsconversie, gasontvangststations (inclusief gerelateerde inkoop energie), balancering (opex), terreinen, odorisatie, pensioenkosten, voorziening opruimingskosten, een aandeel van een aantal compressorstations en vulgas.

180s. De volgende criteria zijn gevolgd voor de modelselectie. Het model moet bestaan uit drie prestatieindicatoren die alle dimensies van de supply task dekken. Het model moet geen overbodige informatie bevatten. Het model mag niet te veel outliers bevatten en er is een minimale efficiëntie bepaald. De uiteindelijk modellen zijn geselecteerd op basis van een prioriteringslijst en technische plausibiliteit.

180t. De uitkomst van het onderzoek betreft een drietal efficiëntiepercentages, te weten 75,3% (model A), 79,2% (model B) en 90,5% (model C). Elk van deze percentages is de uitkomst van een ander benchmarkmodel:

- Model A legt het accent op de vraag hoe kostenefficiënt GTS het net heeft aangelegd (tot het jaar 2010) en in het jaar 2010 beheerde. Het model maakt namelijk gebruik van gegevens over het volume dat in de pijpleidingen kan worden getransporteerd (capaciteit; via parameter 'pipeline volume'), maar kijkt niet naar hoeveel gas er daadwerkelijk is getransporteerd.
- Model C maakt daarentegen gebruik van de daadwerkelijke invoeding en onttrekking in 2010 op het netwerk (via de parameter 'transport momentum'). Het model accentueert zodoende hoe efficiënt GTS het gas transporteerde in 2010.
- Model B doet beide. Zowel 'pipeline volume' als 'transport momentum' ('TM') zijn als parameter opgenomen.

Pan-Europese benchmarkstudie e2gas

180u. In de periode augustus 2015 – mei 2016 heeft ACM, namens CEER, Sumicsid en Swiss Economics (hierna: Sumicsid e.a.) ingehuurd om de pan-Europese benchmarkstudie e2gas[3] uit te voeren. Hieraan hebben 11 landen[4] meegewerkt met in totaal 22 TSO's. E2gas is uitgevoerd met gegevens over het jaar 2014. Voor de Duitse TSO's zijn gegevens uit het jaar 2010 gebruikt.

180v. Gedurende het onderzoek zijn er meerdere workshops[5] met de deelnemende toezichthouders en TSO's geweest. Daarbij zijn proces, modelvorming en resultaten besproken.

180w. Aan e2gas is in de periode juni 2014 – februari 2015 een haalbaarheidsstudie[6] door Sumicsid voorafgegaan. Ook deze studie is gedaan in opdracht van ACM namens CEER. CEER heeft op basis van deze haalbaarheidsstudie geconcludeerd dat e2gas haalbaar is.

---

[3] 'Benchmarking European Gas Tranmission System Operators', Sumicsid e.a., juni 2016.

[4] Nederland, Duitsland, Engeland, Spanje, Portugal, België, Denemarken, Finland, en Kroatië. In aanvulling participeerden de toezichthouders van Griekenland en Oostenrijk als observers zonder TSO deelname.

[5] Brussel 6 oktober 2015, Berlijn 16 december 2015 en Wenen 16 maart 2016.

[6] 'Benchmarking European Gas Transmission System Operators: A Feasibility Study', Sumicsid, 31 december 2014.

180x. Over de reikwijdte merkt ACM op dat het onderzoek grosso modo is beperkt tot de kosten van de transporttaak. Meer precies zijn de volgende kostenposten niet meegenomen in e2gas: kwaliteitsconversie, gasontvangststations (inclusief gerelateerde inkoop energie), balancering, inkoop energie voor activiteiten die zijn meegenomen in e2gas, Prisma, grote waterkruisingen, odorisatie, huur van gebouwen en installaties, compensaties aan landeigenaren en transparantie.

180y. Over de TSO specifieke kenmerken merkt ACM op dat er door meerdere TSO's in totaal 33 claims zijn gedaan op specifieke kenmerken. Daarvan zijn er na analyse door Sumicsid e.a. tien geheel of gedeeltelijk gehonoreerd en verwerkt in de benchmark, waaronder enkele claims van GTS. Zo is naar aanleiding van de claims onder andere gecorrigeerd voor waterkruisingen.

180z. Uit e2gas volgt één efficiëntiescore voor GTS, te weten 65,6%[7]. De e2gas benchmark is gebaseerd op een DEA model dat de relatieve TOTEX efficiëntie verklaart uit drie prestatie-indicatoren, te weten: normgrid, piekcapaciteit en aantal aansluitingen. De normgrid variabele vormt een weergave van het gehele fysieke netwerk (dus alle assets die daartoe behoren) van de betreffende netbeheerder. De piekcapaciteit betreft de maximale invoeding en ontrekking van gas op het netwerk. Gelet op deze specificatie doet de e2gas benchmark zowel een uitspraak over de mate van efficiëntie waarmee het netwerk is aangelegd als het ontwerp ervan.

Toepassing van de vastgestelde efficiëntie van GTS

180aa. Op grond van de BNetzA-studie en e2gas stelt ACM vast dat GTS niet volledig efficiënt is.

180bb. Nadat de efficiëntiemeting is uitgevoerd (zie voorgaande randnummers), moet ACM vervolgens besluiten op welke wijze ACM de uitkomst daarvan toepast voor de onderhavige reguleringsperiode. Dit leidt tot de vaststelling van een zogenoemde thèta voor GTS, zijnde het percentage dat ACM toepast op de kosten om de verwachte efficiënte kosten te bepalen. Vanwege de bevoegdheid tot het aanpassen van de begininkomsten dient ACM de verwachte efficiënte kosten in het beginpunt en het eindpunt te bepalen. ACM stelt daarom ook twee thèta's vast: één voor 2016 en één voor 2021.

180cc. Omdat de tarieven van GTS een reflectie dienen te zijn van de efficiënte kosten van GTS, ligt het in de rede om de thèta (2016) en de thèta (2021) vast te stellen op het efficiënte kostenniveau. Echter, naast het belang van betaalbaarheid dient de regulering

[7] Merk op dat, als gevolg van een foutcorrectie, dit percentage afwijkt van het percentage dat op 25 mei 2016 door ACM is gepresenteerd aan de klankbordgroep.

ook rekening te houden met het benodigde rendement op investeringen (het belang van financierbaarheid). Deze twee doelstellingen kunnen op gespannen voet met elkaar staan, en ACM dient daarom een afweging te maken.

180dd. Op grond van het voorgaande randnummer kiest ACM ervoor om de inkomsten van GTS tijdens de periode geleidelijk toe te laten groeien naar het efficiënte kostenniveau in 2021. ACM stelt daartoe de thèta in het beginpunt (2016) vast op 100%, waardoor de inefficiënte in dat jaar volledig ten laste komt voor de netgebruikers[8]. ACM stelt de thèta in het eindpunt 2021 vast op het efficiënte kostenniveau (volgens de berekening in het navolgende), waardoor de inefficiëntie in dat jaar volledig ten laste komt van de netbeheerder[9]. Op deze manier zorgt ACM voor een redelijke verdeling van de inefficiëntie van GTS tussen netgebruikers en GTS zelf.

Bepaling efficiënte kostenniveau in het eindpunt

180ee. In lijn met de uitspraak van het CBb van 11 augustus 2015[10], past ACM de studies alleen toe op de kostenposten die betrokken waren in de betreffende benchmarkstudie.

180ff. Met betrekking tot de BNetzA-studie neemt ACM het gemiddelde van de uitkomst van de drie metingen uit deze studie (zijnde 81,7%). ACM is namelijk van mening dat alle efficiëntiebegrippen relevant zijn. Het voorgaande randnummer betekent daarmee voor de toepassing van de BNetzA-studie dat ACM deze 81,7% toepast op dat deel van de kostenbasis dat is meegenomen in de BNetzA-studie. Op het deel van de kostenbasis dat niet is betrokken in de BNetzA-studie, past ACM geen efficiëntiescore toe. Op deze manier berekent ACM de totale verwachte efficiënte kosten van GTS uitgaande van enkel de BNetzA-studie.

180gg. Met betrekking tot e2gas gaat ACM uit van de uitkomst van deze studie (zijnde 65,6%). ACM berekent vervolgens analoog aan het voorgaande randnummer de totale verwachte efficiënte kosten van GTS uitgaande van enkel de CEER-studie.

180hh. ACM wil beide studies gelijkwaardig behandelen en stelt daarom vervolgens de efficiënte kosten van GTS vast op het gemiddelde van de totale verwachte efficiënte kosten van GTS uitgaande van respectievelijk de BNetzA-studie (zie randnummer 180ff) en de CEER-studie (zie randnummer 180gg).[11]

---

[8] Zie formules (15a,15b) in Bijlage 1.

[9] Zie formules (20a,20b,21) in Bijlage 1.

[10] ECLI:NL:CBB:2015:272.

[11] Zie formules (15a,20b) in Bijlage 1.