



Besluit

Ons kenmerk: ACM/DE/2017/200572_OV
Zaaknummer: 16.0110.52

METHODEBESLUIT GTS 2017-2021

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

**Pagina
1/95**

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



Besluit

Inhoudsopgave

1	Inleiding en leeswijzer	4
2	Procedure van totstandkoming van dit besluit	6
3	Wettelijk kader	9
4	Context van dit besluit	13
4.1	Inhoudelijke context	13
4.2	Samenhang met andere besluiten	14
5	Beoordelingskader	16
5.1	Europese doelstellingen	16
5.2	Nationale doelstellingen	19
5.2.1	Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering	19
5.2.2	Bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken	21
5.2.3	Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen	22
5.3	Conclusie doelstellingen	25
6	Onderzoeken en wijzigingen	26
6.1	Onderzoeken	26
6.2	Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek	27
7	Uitgangspunten van de regulering	29
7.1	Omzetregulering en benchmarking	29
7.2	Duur van de reguleringsperiode	30
7.3	Toepassing van de x-factor	32
8	Methode tot vaststelling van de x-factor	33
8.1	Kernbegrippen	33
8.2	Stap 1: standaardiseren en bepalen parameters	35
8.2.1	Redelijk rendement	35
8.2.2	Kosten	41
8.2.3	Statische efficiëntie	50
8.2.4	Dynamische efficiëntie (<i>frontier shift</i>)	59
8.3	Stap 2: bepalen van de begininkomsten	65
8.4	Stap 3: bepalen van de eindinkomsten	68
1.1.1	Kapitaalkosten	68
1.1.2	Operationele kosten	70
8.5	Stap 4: bepalen van de x-factor	70
9	Relatie tot tarievenbesluiten	71
9.1	Vaststellen van de rekenvolumina	72
9.2	Nacalculaties op grond van de algemene bevoegdheid	72
9.2.1	Inkoopkosten energie	76



Besluit

9.2.2	Marktfaciliterende activiteiten	81
9.2.3	Nieuwe producten of diensten	84
9.2.4	Administratieve onbalans	84
9.3	Omzetregulering	87
9.4	Tariefcorrecties op grond van specifieke wettelijke bepalingen	88
9.4.1	Niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen	88
9.4.2	Veilinggelden	88
9.4.3	Overboeking- en terugkoopregeling	89
9.5	Toepassing bandbreedte	90
10	Dictum	93
	Begrippenlijst	94
	Bijlage 1: De methode van regulering in rekenkundige formules	
	Bijlage 2: De uitwerking van de methode voor de WACC	
	Bijlage 3: Reactie op de zienswijzen van belanghebbenden	



Besluit

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 balanceringsaak); 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 kwaliteitsconversieaak).
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.



Besluit

(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. Hoofdstuk 9 beschrijft de relatie tussen dit besluit en de tarievenbesluiten. ACM eindigt het besluit met het dictum (hoofdstuk 10).
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 drie 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. In bijlage 3 van dit besluit geeft ACM haar reactie op de zienswijzen. Indien een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, heeft ACM dit duidelijk aangegeven.

5/95

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).



Besluit

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. Voor de klankbordgroep heeft ACM GTS, TenneT, de regionale netbeheerders, 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 Ter voorbereiding op het ontwerpmethodebesluit hebben er in totaal twaalf bijeenkomsten plaatsgevonden, 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, 8 maart 2016 en 25 mei 2016. Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen heeft ACM op 15 augustus en 24 oktober 2016 een bijeenkomst met de klankbordgroep georganiseerd om een aantal wijzigingen ten opzichte van het ontwerpmethodebesluit te bespreken. Verder heeft ACM op 29 augustus 2016 de methodebesluiten toegelicht aan de klankbordgroep. 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.

6/95

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., de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (voorheen: de Stichting Duurzame Energie-koepel), Netbeheer Nederland, N.V. Rendo (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel), Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (OGLNG), Stedin B.V., 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.



Besluit

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 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. Verder heeft GTS tijdens het voorbereidingsproces voor het methodebesluit aangegeven plannen te hebben 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 het kader van de overeenkomst die gesloten is op 23 februari 2017 is GTS met ACM en de representatieve organisaties die een zienswijze hebben ingediend⁶ overeengekomen dat zij niet over zal gaan tot splitsen in de komende reguleringsperiode. Daarom blijft ACM uitgaan van GTS als beheerder van het landelijke 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.
17. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft ACM op 6 april 2016 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. De terinzagelegging is bekend gemaakt door een mededeling daarvan in de Staatscourant. Bovendien heeft ACM het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken gepubliceerd op de internetpagina van ACM, www.acm.nl. Op 10 mei 2016 heeft ten kantore van ACM een hoorzitting plaatsgevonden. Op 3 juni 2016 heeft ACM het hoofdstuk 8.2.3. over de statische efficiënte ter inzage gelegd. Op 27 juni 2016 heeft ten kantore van ACM voor dit onderdeel een hoorzitting plaatsgevonden. De verslagen van de hoorzittingen heeft ACM gepubliceerd op www.acm.nl. Ook heeft ACM alle schriftelijke zienswijzen op deze internetpagina gepubliceerd. Deze zienswijzen zijn mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzeperiode. In bijlage 3 van dit besluit geeft ACM haar reactie op de

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.

⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 2015-2016, vergaderingnummer 15, 15-22-1.

⁶ Deze representatieve organisaties zijn VEMW, NOGEPA, Energie Nederland, VGN en NvdE.



Besluit

zienswijzen. Indien een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, heeft ACM dit duidelijk aangegeven.

18. ACM, GTS en de representatieve organisaties die een zienswijze hebben ingediend, hebben op 23 februari 2017 een overeenkomst gesloten over onderdelen van dit methodebesluit, te weten: de voorgenomen splitsing van GTS in twee netbeheerders, de toepassing van de uitkomsten van het onderzoek naar de statische efficiëntie, de bepaling van de begininkomsten, de lengte van de reguleringsperiode, de pensioenkosten en het saldo administratieve onbalans.⁷ Naar aanleiding van deze overeenkomst hebben GTS en de representatieve organisaties vervolgens op 23 februari 2017 schriftelijk aan ACM laten weten dat zij hun zienswijzen op het methodebesluit GTS op genoemde onderdelen intrekken.

8/95

⁷ Overeenkomst van 23 februari 2017.



Besluit

3 Wettelijk kader

19. 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

20. 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.”

21. 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

22. 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:



Besluit

10/95

- a. koppelingen met andere gastransportnetten te realiseren⁸] 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.”

23. 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:

⁸ 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.



Besluit

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

24. 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 gevegd;

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

25. 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*



Besluit

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.”

26. Artikel 13, tweede lid, van de Gasverordening luidt:

“De tarieven voor de toegang tot netten werken niet beperkend op de marktliquiditeit of versturend 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.”



Besluit

4 Context van dit besluit

27. 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

28. 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, opslag en transport van gas. Bij productie, opslag 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.
29. 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 landelijke 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”*.⁹ 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 landelijke netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.
30. De wetgever heeft ACM belast met de taak om een methode van regulering vast te stellen waarmee de landelijke netbeheerder *“een prikkel krijgt om net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie”*.¹⁰ Daarnaast dient de tariefregulering de netbeheerder voldoende financiële ruimte te bieden om aan de gestelde kwaliteitseisen te kunnen voldoen.

⁹ Vergelijk Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.



Besluit

31. Daarbij geldt dat als de landelijke 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

32. 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...

33. ACM stelt met dit methodebesluit de methode van regulering vast voor de 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...

34. 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.”



Besluit

...naar tarievenbesluit

35. 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.”*
36. Vervolgens stelt ACM de tarieven jaarlijks vast en legt deze neer in een tarievenbesluit. Een tarievenbesluit bevat 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.”*
37. Op de vaststelling van tarieven van GTS is de correctiemogelijkheid van artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet van overeenkomstige toepassing verklaard:
- “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.”*



Besluit

5 Beoordelingskader

38. 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 geeft zij de doelstellingen van de nationale wetgever inclusief de parlementaire geschiedenis weer en geeft ACM aan hoe zij deze interpreteert

5.1 Europese doelstellingen

39. De Gasverordening noemt in artikel 13, eerste lid, een aantal uitgangspunten waaraan de methode ter berekening van de tarieven voor nettoegang dient te voldoen. De uitgangspunten die relevant zijn voor de methode van regulering zijn dat de tarieven:

- rekening houden met de noodzakelijke systeemintegriteit en verbetering ervan;
- een afspiegeling vormen van de werkelijk gemaakte kosten voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn gelet op 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.

ACM licht in de volgende randnummers toe hoe zij invulling geeft aan deze uitgangspunten.

40. Ten eerste geeft ACM in dit besluit zoveel mogelijk uitleg over de methode van regulering en inzicht in de kosten waarop de tarieven zijn gebaseerd. Dit besluit is het uitgangspunt voor de tarievenbesluiten. Hiermee maakt ACM op transparante wijze inzichtelijk hoe de tarieven voor afnemers worden vastgesteld.
41. Ten tweede moet ACM rekening houden met de noodzakelijke systeemintegriteit en verbetering ervan. Hiertoe bepaalt GTS zelf welke investeringen noodzakelijk zijn. Dit hangt samen met het principe van outputregulering. Via de reguleringsmethode vergoedt ACM deze noodzakelijke investeringen in het netwerk, voor zover efficiënt. De eis in de Verordening om rekening te houden met de noodzakelijke zekerheid van het netwerk is recent ook verduidelijkt in nationale wetgeving,¹¹ op grond waarvan ACM rekening moet houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen, zie paragraaf 5.2.3. Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk

¹¹ Wijziging van artikel 82, tweede lid, van de Gaswet bij de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011), Stb. 2013, 573.



Besluit

rendement op investeringen Het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen van dit besluit. Tot slot is sprake van overlap met de opdracht van de nationale wetgever aan ACM om bij de vaststelling van de methode het belang in acht te nemen dat de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken wordt bevorderd. Daarom verwijst ACM voor een nadere toelichting naar paragraaf 5.2.2.

42. Ten derde is 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*. Dit 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 de kosten van andere transmissiesysteembeheerders. Ook stelt zij vast welke productiviteitsverandering GTS naar verwachting in de reguleringsperiode 2017-2021 kan realiseren. Voor de afnemers betekent dit dat zij niet meer hoeven te betalen dan nodig voor de uitvoering van de wettelijke taken. Voor de netbeheerder brengt een regulering gericht op vergoeding van efficiënte kosten mee dat deze geprikkeld is om een bepaalde efficiëntie-doelstelling te behalen. Als een netbeheerder dan binnen een reguleringsperiode efficiënter opereert dan de vastgestelde inkomsten dan mag de netbeheerder dit 'overrendement' behouden. Dit betekent echter niet dat de netbeheerder dit behaalde overrendement mee mag nemen naar een nieuwe reguleringsperiode. In elke reguleringsperiode stelt ACM opnieuw de efficiënte kosten vast om ervoor te zorgen dat de afnemers niet meer betalen dan nodig.
43. Uit de Gasverordening blijkt dat ACM tevens rekening moet houden 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 efficiënte investeringen te verwerken. De uitgangspunten van de Gasverordening vormen daarbij een geharmoniseerd beginsel dat ACM in acht moet nemen. Dit betekent dat ACM de nodige beoordelingsruimte heeft in het maken van haar keuzes waarbij verschillende rechtmatige benaderingen denkbaar zijn.¹²
44. 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.

¹² Zie bijvoorbeeld overwegingen. 8.3.1. en 8.4.1. van de uitspraak van 11 augustus 2015 van het CBB (ECLI:NL:CBB:2015:272).



Besluit

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 Tarievenscode 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.

45. 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.
46. 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.
47. 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 concurrentieomstandigheden 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 9.5 licht ACM dit verder toe.
48. 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

18/95

¹³ Brattle, *Assessing pipe-to-pipe competition: Theoretical framework and application to GTS*, 2007, en Brattle, *Assessing pipe-to-pipe competition: Theoretical framework and application to GTS*, 2011.

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



Besluit

maken, die mogelijk in beheer zijn bij andere (buitenlandse) netbeheerders. In de tariefregulering moet voldoende financiële ruimte gegeven worden om de netbeheerder in staat te stellen deze maatregelen te nemen.

5.2 Nationale doelstellingen

49. 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

50. 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 van 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

51. 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.*

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 62.



Besluit

*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 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

20/95

52. 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 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.
53. 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 Transmission System Operators (hierna: TSO's). Onder meer op grond van de parlementaire geschiedenis en vanwege het ontbreken van een andere landelijke 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.
54. 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

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.



Besluit

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

55. 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 landelijke 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.
56. 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 wetgever ACM niet op om voor de landelijke netbeheerder ten behoeve van kwaliteitsregulering een kwaliteitsterm vast te stellen (hierna: q-factor).¹⁹
57. 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
58. ACM borgt de kwaliteit van het transport over het landelijk gastransportnet voornamelijk via de technische voorwaarden gas en het toezicht op de naleving van artikel 8 van de Gaswet (kwaliteits- en capaciteitsdocument) en de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.²²

21/95

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

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

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 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 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*



Besluit

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

59. 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 inwerking getreden.

60. 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 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

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.

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



Besluit

doelmatigheid van investeringen maakt zij geen onderscheid tussen investeringen in voorzieningen voor hernieuwbare energie en overige investeringen.”²⁴

61. 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 lijn met de Europese regels. Verder geeft de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) aan dat ACM enige beleidsruimte heeft bij het rekening houden met deze 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

62. 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 investeringen kan behalen. Dit betekent dat ACM een redelijk rendement op het eigen en vreemd vermogen mogelijk moet maken dat in het economische verkeer gebruikelijk is. 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.
63. 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.
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

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



Besluit

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 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 verder 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 60). 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.

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



Besluit

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), 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 redelijk rendement halen indien zij efficiënt opereert, (iii) geeft de regulering voldoende ruimte voor investeringen in een efficiënte betrouwbare en duurzame energievoorziening en (iv) zorgt ervoor dat afnemers niet meer betalen dan nodig is.



Besluit

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
- Rebel Energy, Water & Climate, *Reactie op zienswijzen WACC*, 26 juli 2016

ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van deze onderzoeken in paragraaf 8.2.1 en in bijlage 2 en 3.

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)
- Sumicsid, *Benchmarking European Gas transmission system operators: a feasibility study*, 2016
- Frontier Economics & Consentec, *Gas TSO efficiency analysis for the Dutch transmission system operator*, 2016
- Sumicsid & Swiss Economics, *Benchmarking European Gas transmission system operators*, 2016
- KPMG, *Post-run audit of the international gas transmission benchmarking e2GAS*, 2016
- Frontier Economics, *Gas TSO efficiency analysis for the Dutch transmission system operator, post-audit results*, 2016
- Sumicsid, *A Note on the Plausibility of the e2GAS Results for GTS*, februari 2017

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)
- Oxera Consulting LLP, *Oxera response to GTS's and TenneT's comments on Oxera's ongoing efficiency study*, juni 2016



Besluit

ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van deze onderzoeken in paragraaf 8.2.4 en bijlage 3.

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 wijzigt een aantal bepalingen bij het vaststellen van het redelijk rendement. Enerzijds bestaat deze uit een actualisatie van de parameters die ten grondslag liggen aan het redelijk rendement. Anderzijds heeft ACM de berekeningswijze van enkele parameters gewijzigd. Verder heeft ACM naar aanleiding van de zienswijzen nog een aantal aanpassingen in het methodebesluit. ACM verwijst voor een toelichting naar de bijlage waarin alle zienswijzen zijn toegelicht. De wijzigingen komen aan de orde in paragraaf 8.2.1 en in Bijlage 2 en 3 van dit besluit.
78. 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. Naar aanleiding van de zienswijzen zal ACM de operationele kosten die GTS had gemaakt in geval de LNG-peakshaversinstallatie aan de operationele kosten van GTS toevoegen. De wijzigingen licht ACM in paragraaf 8.2.2 nader toe.
79. 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. Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen heeft ACM nog een aantal wijzigingen doorgevoerd. Dit licht ACM in paragraaf 8.2.4 nader toe.
80. 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. Naar aanleiding van de zienswijzen heeft ACM in het definitieve methodebesluit het beoordelingskader opnieuw gewijzigd. Deze zienswijzen zijn op 23 februari ingetrokken, waardoor ACM deze wijziging alsnog ambtshalve heeft doorgevoerd. Het gewijzigde beoordelingskader en de motivering voor de wijziging zijn opgenomen in paragraaf 8.3.

²⁶ Met uitzondering voor inkoopkosten energie voor kwaliteitsconversie.



Besluit

81. 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.
82. 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.
83. Tot slot heeft ACM enkele wijzigingen doorgevoerd bij de correcties die ACM voornemens is uit te voeren bij de vaststelling van de tarieven. Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen heeft ACM ook een wijziging doorgevoerd met betrekking tot de conversiekosten. Ook heeft ACM een ambtshalve wijziging doorgevoerd voor het saldo administratieve onbalans. Hierover was eerst een zienswijze ingediend, die later echter is ingetrokken. Deze wijzigingen maken behoudens de correctie vanwege omzetregulering geen deel uit van de reguleringsmethode. Zie hiervoor hoofdstuk 9 van dit besluit.

28/95

²⁷ Randnummer 121 van dat besluit.



Besluit

7 Uitgangspunten van de regulering

84. 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 van de x-factor volgt in hoofdstuk 8.
85. 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

86. Evenals in de vorige reguleringsperiode past ACM in deze reguleringsperiode een systeem van omzetregulering toe.
87. 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.
88. 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.
89. 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.
90. 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



Besluit

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

91. 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).
92. 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.
93. 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.
94. 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 efficiëntiedoelstelling, 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

95. 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.
96. 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

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.



Besluit

of langere periode tegen elkaar af. Kort gezegd betekent dit dat zij flexibiliteit van de regulering afweegt tegen de stabiliteit van de regulering.

97. 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.
98. 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.
99. 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.
100. 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 9 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.
101. 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.
102. 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



Besluit

ACM op dat een dergelijke belangrijke wijziging van de Gaswet ook wijzigingen in de codes³⁰ 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.

103. 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

104. De inkomsten van GTS groeien van de begininkomsten toe naar de eindinkomsten middels de x-factor. ACM past de x-factor in het eerste jaar van de reguleringsperiode toe op de begininkomsten en vervolgens elk volgend jaar van de reguleringsperiode 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.

32/95

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



Besluit

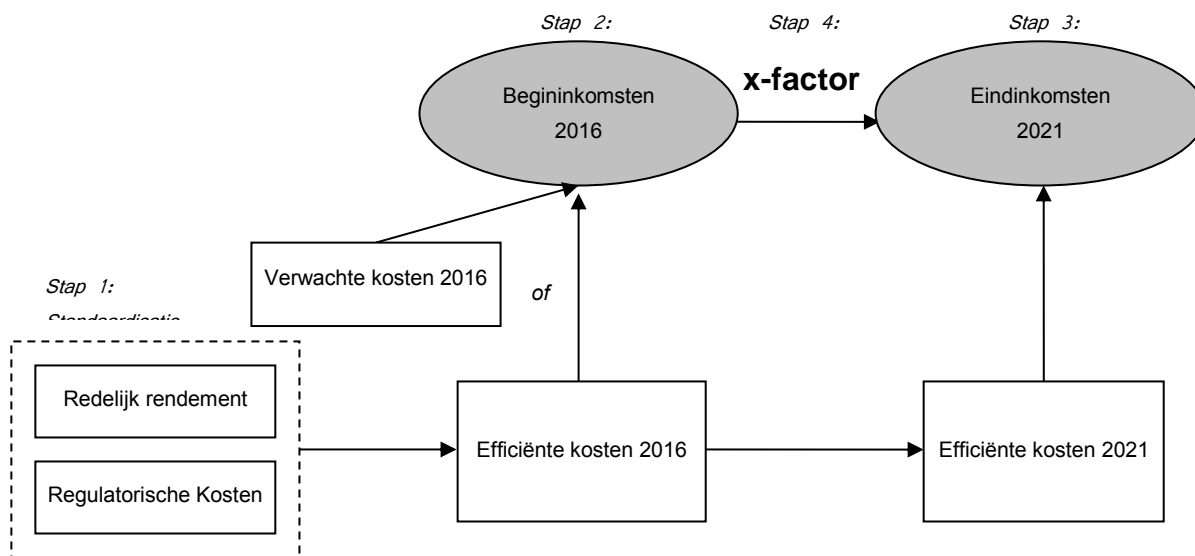
8 Methode tot vaststelling van de x-factor

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

8.1 Kernbegrippen

106. 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.

107. 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

108. De *begininkomsten* stelt ACM vast op het verwachte kostenniveau in 2016.

109. 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.



Besluit

110. 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).
111. 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.
112. 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
113. 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 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*.

³¹ Zie formule (28) in bijlage 1.



Besluit

- 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.

8.2 Stap 1: standaardiseren en bepalen parameters

114. 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

115. 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.
116. 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).
117. 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.
118. 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

119. 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



Besluit

vastgestelde gearing).

120. 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

121. 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.
122. 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.
123. 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.

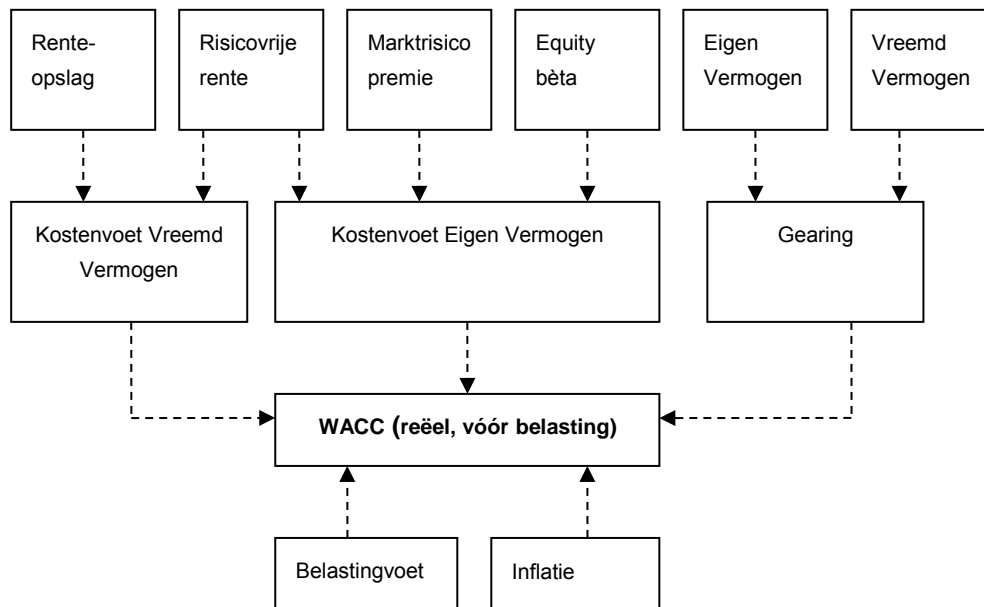
Berekening van de WACC

124. 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.
125. 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.
126. 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.



Besluit

127. Het voorgaande ziet er schematisch als volgt uit.



37/95

Figuur 2 schematisch overzicht WACC

Algemene opmerkingen

128. 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.

129. 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.

130. 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.



Besluit

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.

131. 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

132. ACM berekent de kostenvoet vreemd vermogen als de som van de risicovrije rente en de renteopslag.
133. 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.
134. 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.
135. 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.
136. 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, of slechts in beperkte mate, sprake is van bestaand vermogen. Het gaat dan om investeringen die leiden tot een uitbreiding van de GAW gedurende de reguleringsperiode. Hierna wordt dit kort toegelicht.
137. 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.



Besluit

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 of vlak voor de reguleringsperiode plaats en de netbeheerder hoeft deze uitbreidingen pas tijdens of vlak voor de reguleringsperiode te financieren. Daarom is er voor deze investeringen geen, of slechts in beperkte mate, sprake van kosten van bestaande schuld. Voor de beperkte mate van bestaande schuld die op deze investeringen van toepassing is, acht ACM enkel de referentieperiode voor de schatter van de toekomstige risicovrije rente en renteopslag relevant. Hierin worden namelijk al historische gegevens vanaf 1 januari 2013 meegenomen. 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.

138. 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

139. ACM berekent de kostenvoet eigen vermogen door het product van de marktrisicopremie en de equity bèta bij de risicovrije rente op te tellen.
140. 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.
141. 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



Besluit

toekomstige cijfers als sanity check.

142. 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 geregleerde 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

143. '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.
144. ACM bepaalt de efficiënte gearing aan de hand van de gearing van bedrijven uit de vergelijkingsgroep.

Belastingvoet

145. 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

146. De inflatie is van belang voor het bepalen van de reële WACC, aangezien de nominale WACC moet worden gecorrigeerd voor de inflatie. In de geregleerde 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.
147. 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



Besluit

2017 – 2021 wordt de inflatieparameter vastgesteld op basis van gerealiseerde inflatiecijfers en inflatieverwachtingen voor de reguleringsperiode.

Hoogte van de WACC

148. Op grond van het voorgaande en hetgeen beschreven is in bijlage 2, heeft ACM de WACC voor de onderscheiden situaties berekend.
149. ACM stelt de reële WACC voor belastingen vast op 4,3% in het beginpunt (2016) en op 3,0% in het eindpunt (2021).³⁴ Voor investeringen waarbij geen sprake is van bestaande schuld stelt ACM de WACC vast op 3,6% in 2016 en 3,0% in 2021.^{35,36} De reële WACC nieuw vermogen die ACM in de Tarievenbesluiten toepast voor niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen in de tussenliggende jaren bepaalt ACM aan de hand van een lineaire ingroei tussen de WACC 2016 en de WACC 2021.³⁷

8.2.2 Kosten

150. 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.
151. GTS verstrekt haar financiële gegevens aan ACM conform de AFI. Deze afspraken die GTS en ACM gemaakt hebben over de oplevering van de financiële data voor de jaren 2013, 2014 en 2015 (die ten grondslag liggen aan het x-factorbesluit voor de reguleringsperiode 2017-2021) worden gepubliceerd op de website van ACM (www.acm.nl).
152. 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

³⁴ Formule (1) en (2) uit bijlage 1

³⁵ Formule (3) en (4) uit bijlage 1

³⁶ Het niveau van de WACC is gewijzigd naar aanleiding van zienswijzen op de methodebesluiten TenneT transporttaken 2017-2021, GTS 2017-2021, Regionale netbeheerders elektriciteit 2017-2021 en Regionale netbeheerders gas 2017-2021. Een samenvatting van de zienswijzen en de reactie van ACM op deze zienswijzen zijn te vinden in bijlage 3 bij de betreffende besluiten.

³⁷ Dit leidt tot de volgende niveaus van de reële WACC: 4,0% (2017); 3,8% (2018); 3,5% (2019); 3,3% (2020) en de volgende niveaus van de reële WACC nieuw vermogen: 3,5% (2017); 3,4% (2018); 3,2% (2019); 3,1% (2020).



Besluit

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. Het gezamenlijk schatten van alle kostenposten draagt ook bij aan de robuustheid van de schatting. Wanneer ACM onderscheid tussen typen kosten zou maken, heeft de netbeheerder de mogelijkheid om alleen die kostenposten onder de aandacht van ACM te brengen waarop de netbeheerder een kostenstijging verwacht en tegelijkertijd ACM niet op verwachte kostendalingen te wijzen. In die situatie kan ACM niet op een evenwichtige manier rekening houden met incidenten.
- 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.

153. 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 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.

154. Voor de kapitaalkosten van GTS kiest ACM voor één basisjaar. Vanwege de veelal lange afschrijvingstermijnen wegen het tweede, derde 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.

155. 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



Besluit

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

156. 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.³⁸
157. 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 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 kijkt 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.
158. 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

³⁸ Zie formules (9), (10) en (11) van bijlage 1.



Besluit

aan het jaar (*t*), zoals deze maandelijks wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek.³⁹

159. 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.

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

³⁹ Deze cpi is beschikbaar vanaf het jaar 1963. Voor de daaraan voorafgaande jaren gebruikt ACM de cpi van het kalenderjaar.



Besluit

160. Mengstations, luchtscheidingsunits, stikstofleiding⁴⁰, 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).
161. In het ontwerpbesluit heeft ACM opgenomen dat de LNG-peakshaverinstallatie verwijderd zou worden uit de GAW van GTS. ACM merkte daarbij op dat GTS overwoog om de eigendom van de peakshaver over te nemen van Gasunie Peakshaver B.V. GTS heeft de peakshaverinstallatie per 1 januari 2017 overgenomen van Gasunie Peakshaver B.V. Als gevolg hiervan zal ACM de peakshaverinstallatie alsnog voor 23%⁴¹ opnemen in de GAW van GTS. Dit is dus een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit.
162. GTS is niet in staat de investeringen in het landelijk gastransportnet toe te wijzen aan enkel de transporttaak, de balanceringsaak of de bestaande aansluitingtaak.⁴² Om de kapitaalkosten van de transporttaak, de balanceringsaak 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.
163. ACM overweegt bij het vaststellen van de verdeelsleutel voor de balanceringsaak dat de aan de balanceringsaak 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 balanceringsaak is gelijk aan de ratio van het buffervolume en het totale gasvolume van het gastransportnet van GTS.
164. Voor het bepalen van de verdeelsleutel voor de bestaande aansluitingtaak baseert ACM zich op de methode die onderzoeksbureau Jacobs Consultancy hiertoe heeft ontworpen.⁴³ 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 balanceringsaak en de bestaande aansluitingtaak.
165. Deze ratio wordt berekend door de nieuwbouwwaarde van de bestaande aansluitingen te delen door de nieuwbouwwaarde van de relevante activacategorieën. De relevante activa zijn

⁴⁰ Deze leiding was voorheen opgenomen in de activaklasse 21 Hoofdtransportleiding.

⁴¹ De resterende 77% van dit actief wordt toegerekend aan de taak pieklevering.

⁴² 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.

⁴³ Jacobs Consultancy, *Onderzoek naar de gasaansluitdienst GTS*, april 2013.



Besluit

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

166. Aangezien alleen de relevante activa in de berekening zijn betrokken, wordt deze ratio eerst gecorrigeerd om toepasbaar te zijn op de gehele GAW.⁴⁴ Vervolgens wordt de gecorrigeerde ratio vermenigvuldigd met de GAW voor de transporttaak, de balanceringsstaak en de bestaande aansluitingstaak om de GAW voor de bestaande aansluitingstaak te bepalen.
167. 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 aansluitingstaak.

Desinvesteringen

168. Desinvesteringen ontstaan wanneer een 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.
169. 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.

⁴⁴ 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 aansluitingstaak. Met deze gegevens kan ook de ratio tussen de GAW voor de bestaande aansluitingstaak en de GAW voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingstaak bepaald worden.



Besluit

170. Wanneer de kosten van desinvesteringen direct worden opgenomen in de regulatorische kostenbasis worden zij volledig in rekening gebracht bij de huidige afnemer. Deze kosten komen dan niet ten laste van de toekomstige afnemers. Daar staat tegenover dat toekomstige afnemers wel kunnen profiteren van activa die langer dan de gemiddelde economische levensduur in gebruik blijven, maar reeds volledig zijn betaald door de afnemers in het verleden. ACM acht het wenselijk om uit te gaan van de gemiddelde afschrijvingstermijnen, zoals in het vorige randnummer is beschreven, zodat over langere tijd alle afnemers een redelijk deel van de kosten in rekening krijgen gebracht.
171. 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.
172. Na vaststelling van het ontwerpmethodebesluit constateerde ACM dat de hierboven opgenomen tekst niet eenduidig bepaalt hoe ACM rekening houdt met opbrengsten uit desinvesteringen. ACM specificeert daarom nu hoe zij hier rekening mee houdt. ACM brengt het gemiddelde van de opbrengsten uit desinvesteringen in de jaren 2013 tot en met 2015 in mindering op de kapitaalkosten in het jaar 2015. ACM corrigeert opbrengsten uit desinvestering hierbij voor inflatie en past de frontier shift van de betreffende jaren toe.
173. Met de specificatie uit het voorgaande randnummer wijzigt ACM de praktijk ten opzichte van de vorige reguleringsperiode. In de vorige reguleringsperiode werden de opbrengsten uit desinvesteringen in het meest recente jaar in mindering gebracht op de kapitaalkosten. De reden van de wijziging is als volgt. Wanneer, conform de praktijk uit de vorige reguleringsperiode, de opbrengsten uit desinvesteringen van alleen het meest recente jaar (in casu 2015) worden gesaldeerd met de kapitaalkosten, dan weegt het effect van relatief hoge of lage opbrengsten uit desinvesteringen in het meest recente jaar door in de vaststelling van de inkomsten voor elk jaar van de reguleringsperiode. Om te voorkomen dat toevallig hoge of lage opbrengsten uit desinvesteringen in het meest recente jaar een onevenredig groot effect hebben op de inkomsten, kijkt ACM naar de opbrengsten uit desinvesteringen in meerdere jaren.
174. Op de klankbordgroepbijeenkomst van 15 augustus 2016 is gesproken over de wijze waarop ACM rekening moet houden met opbrengsten uit desinvesteringen. ACM heeft aan de klankbordgroep naast bovenstaande optie nog een andere optie voorgesteld, namelijk om de opbrengsten uit desinvesteringen in mindering te brengen op de GAW. Hoewel het de voorkeur was van alle klankbordgroepleden om opbrengsten uit desinvesteringen in mindering te brengen op de GAW, kiest ACM daar niet voor.



Besluit

175. ACM is het met de klankbordgroepleden eens dat in mindering brengen van opbrengsten uit desinvesteringen op de GAW en afschrijven in de nog resterende afschrijvingstermijn van het gedesinvesteerde actief, de meest zuivere manier is om rekening te houden met opbrengsten uit desinvesteringen. Omdat ACM desinvesteringen niet verwijdert uit de GAW, worden de kosten van desinvesteringen verdeeld over meerdere jaren. Door de opbrengsten uit desinvesteringen in mindering te brengen op de GAW, worden ook de opbrengsten uit desinvesteringen verdeeld over meerdere jaren. Zodoende worden dus de kosten en opbrengsten van desinvesteringen verdeeld over meerdere jaren. Door de opbrengsten uit desinvesteringen in mindering te brengen op de kapitaalkosten in plaats van op de GAW, ontstaat er een verschil in de termijn waarbinnen de kosten en opbrengsten van desinvesteringen tot hogere of lagere inkomsten leiden. De opbrengsten uit desinvesteringen in de jaren 2013 tot en met 2015 leiden tot lagere inkomsten in de periode 2017-2021, terwijl de kosten van desinvesteringen verdeeld worden over de resterende afschrijvingstermijn, die langer dan vijf jaar kan zijn. De opbrengsten uit desinvesteringen in mindering brengen op de GAW leidt echter tot complexe berekeningen, omdat per opbrengst de afschrijvingen berekend moeten worden op basis van de resterende afschrijvingstermijn van het gedesinvesteerde actief. De berekeningen worden daarmee naar de mening van ACM onnodig ingewikkeld en intransparant en het risico op fouten neemt toe. ACM is van mening dat zij door het gemiddelde van de opbrengsten uit desinvesteringen in de jaren 2013 tot en met 2015 in mindering te brengen op de kapitaalkosten, op een eenvoudige en voldoende representatieve wijze rekening houdt met opbrengsten uit desinvesteringen. Deze werkwijze is weliswaar minder zuiver dan de opbrengsten in mindering brengen op de GAW, maar het verschil in effect tussen beide werkwijzen is klein en betreft met name een tijdseffect. ACM geeft daarom in dit geval de voorkeur aan een eenvoudige, transparante en minder foutgevoelige werkwijze.
176. Indien sprake is van de overdracht van activa aan een andere netbeheerder verwijdert ACM de gedesinvesteerde activa wel uit de GAW om te voorkomen dat de betreffende activa bij beide netbeheerders deel uitmaken van de GAW en dit tot een dubbeling in de regulatoire kostenbasis voor (de vergoeding van) de tarieven leidt.

Strategische herstellvoorraad

177. 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 griepandemie of een overstroming.⁴⁵

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 493, nr. 3, p. 9.



Besluit

178. 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.
179. 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.
180. 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

181. 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 162) ook toe op de operationele kosten voor balancerings.
182. 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.
183. ACM maakt bij het vaststellen van de operationele kosten onderscheid naar de algemene operationele kosten en de inkoopkosten voor energie.⁴⁶ ACM heeft in Tabel 2 toegelicht welke

⁴⁶ Zie formule (7) en (8) van bijlage 1.



Besluit

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 aansluitingstaak ⁴⁷	Kwaliteitsconversietaak
Elektriciteitskosten	√	√
Brandstofgas kosten	√	
Stikstof kosten		√
Transportondersteuning	√	
Emissiekosten	√	
Odorantkosten	√	

50/95

184. De algemene operationele kosten betreffen onder meer de salarissen, sociale lasten, indirecte personeelskosten, pensioenkosten, aan investeringen toegerekende kosten en overige kosten.
185. Nu GTS per 1 januari 2017 de peakshaverinstallatie in eigendom heeft, schoont ACM de operationele kosten voor de doorberekening van kosten door Gasunie Peakshaver B.V. voor het gebruik van de peakshaverinstallatie. ACM heeft in randnummer 161 bepaald dat de peakshaverinstallatie, nu GTS deze in eigendom heeft, onderdeel uitmaakt van de GAW. GTS zal echter ook operationele kosten moeten maken bij het opereren van de peakshaverinstallatie. Deze operationele kosten voegt ACM toe aan de kostenbasis⁴⁸. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit.

8.2.3 Statische efficiëntie

186. Ten behoeve van de reguleringsmethode dient ACM zich een oordeel te vormen over de verwachte efficiënte kosten van GTS. Dit volgt uit artikel 13 van de Gasverordening waarin staat dat de tarieven overeen moeten komen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder. Ook sluit dit aan bij de bepaling in artikel 82 van de Gaswet dat ACM een korting moet vaststellen ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.
187. Om deze wettelijke doelstellingen te bereiken, heeft ACM de nodige beoordelingsruimte, waarbij verschillende rechtmatige benaderingen mogelijk zijn. Aangezien er in Nederland slechts één landelijke netbeheerder voor gas is, komt ACM tot de conclusie dat de mate van efficiëntie van GTS het beste kan worden bepaald door de productiviteit (de verhouding van

⁴⁷ Voor de aansluitaak realiseert GTS geen inkoopkosten voor energie.

⁴⁸ Hiervoor gebruikt ACM de gerealiseerde operationele kosten van Gasunie Peakshaver B.V.



Besluit

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

Benchmarkonderzoeken

188. 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.⁴⁹ 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.
189. 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 oordeel 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.
190. 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. Daarbij merkt Oxera op dat een unit cost analyse minder goed in staat is om rekening te houden met verschillen tussen bedrijven. ACM heeft daarom een voorkeur voor een frontier-based methode.⁵⁰ Aangezien zowel Frontier Economics e.a. als Sumicsid e.a. in staat waren

⁴⁹ Oxera Consulting LLP, *How can NMa assess the efficiency of GTS?*, 2012

⁵⁰ Overigens wordt een unit cost analyse vaak gebruikt als cross-check. Sumicsid e.a. heeft in haar onderzoek ook een dergelijke cross-check uitgevoerd.



Besluit

om een frontier-based methode toe te passen, was er geen noodzaak om de efficiëntie van GTS middels een unit cost analyse te meten.⁵¹

191. 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.⁵²
192. 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 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 onderlinge 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.
193. Een statische efficiëntiescore is een percentage, bijvoorbeeld 80%, dat zo moet worden geïnterpreteerd dat wanneer de best presterende TSO('s) in de vergelijkingsgroep ten opzichte van GTS dezelfde output zou leveren als GTS, deze daarvoor maar 80% van de kosten maakt die GTS maakt. De wijze waarop ACM de efficiëntiemeting(en) toepast, beschrijft ACM hierna.

Vergelijkbaarheid

194. Bij benchmarkstudies is het belangrijk dat de TSO's in de vergelijkingsgroep daadwerkelijk met elkaar 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, 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

⁵¹ ⁵¹ Frontier e.a., *Gas TSO efficiency analysis for the Dutch transmission system operator*, januari 2016.

⁵² DEA staat voor Data Envelopment Analysis. DEA is een generalisatie van een meer eenvoudige ratioanalyse (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.



Besluit

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.

195. 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.
196. 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 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 voor dit soort factoren te corrigeren wordt een zuivere vergelijking mogelijk.
197. Tot slot wordt in de benchmarkstudies gecorrigeerd voor zogenaamde TSO-specifieke kenmerken. Dit zijn exogene, structurele en substantiële kenmerken 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

198. In 2012 heeft ACM Frontier Economics en Consentec (hierna: Frontier Economics e.a.) ingehuurd om, in samenwerking met de BNetzA, de BNetzA-studie te doen.⁵³ Frontier Economics 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-studie zijn de gegevens van GTS over het jaar 2010 hieraan toegevoegd. De BNetzA-studie maakt gebruik van een DEA-aanpak.

⁵³ Frontier e.a., *Gas TSO efficiency analysis for the Dutch transmission system operator*, januari 2016.



Besluit

199. 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.
200. 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 balanceringsstaak. ACM is van mening dat de operationele kosten van de balanceringsstaak 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 balanceringsstaak namelijk niet bij de TSO's, maar bij de market-operators GasPool en NetConnectGermany. De activa die gemoeid zijn met de balanceringsstaak liggen niet bij de market-operators maar behoren wel tot de eigendom van de TSO's. Daarnaast komt kwaliteitsconversie in Duitsland nagenoeg niet voor.
201. 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 Economics 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.
202. 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.
203. Concreet leiden bovenstaande randnummers 200 tot en met 202 ertoe dat de volgende kostenposten niet worden meegenomen in de BNetzA-studie: kwaliteitsconversie, gasontvangststations (inclusief gerelateerde inkoop energie), balancerings (opex), terreinen, odorisatie, pensioenkosten, voorziening opruimingskosten, een aandeel van een aantal compressorstations en vulgas.
204. De volgende criteria zijn gevolgd voor de modelselectie. Het model moet bestaan uit drie prestatie-indicatoren die alle dimensies van GTS (in het rapport: de supply task) omvatten.



Besluit

Het model moet geen overbodige informatie bevatten. Het model mag niet te veel *outliers* bevatten en er is een minimale efficiëntie bepaald. De uiteindelijke modellen zijn geselecteerd op basis van een prioriteringslijst en technische plausibiliteit.

205. De uitkomst van het onderzoek betreft een drietal efficiëntiepercentages, te weten 72,7% (model A), 76,6% (model B) en 87,5% (model C)⁵⁴. 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' zijn als parameter opgenomen.
206. ACM neemt het gemiddelde van de uitkomst van de drie metingen uit deze studie (zijnde 78,9%). ACM is van mening dat alle efficiëntiebegrippen relevant zijn, omdat ze iets zeggen over de mate van efficiëntie vanuit verschillende invalshoeken.

Pan-Europese benchmarkstudie e2gas

207. 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 e2gas⁵⁵ uit te voeren. Hieraan hebben 11 landen⁵⁶ 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, dat zijn dezelfde gegevens als die voor de BNetzA-studie zijn gebruikt.
208. Gedurende het onderzoek zijn er meerdere workshops⁵⁷ met de deelnemende toezichthouders en TSO's geweest. Daarbij zijn proces, modelvorming en resultaten besproken.

⁵⁴ Na publicatie van het ontwerp-methodebesluit op 3 juni 2016 hebben nog enkele correcties plaatsgevonden, zie de notitie "Gas TSO efficiency analysis for the Dutch transmission system operator, post-audit results, Frontier Economics e.a., 16 december 2016". Als gevolg daarvan wijken deze percentages af van de percentages die ACM op 25 mei 2016 heeft gepresenteerd aan de klankbordgroep.

⁵⁵ Sumicsid e.a., *Benchmarking European Gas Transmission System Operators*, juni 2016.

⁵⁶ Nederland, Duitsland, Engeland, Spanje, Portugal, België, Denemarken, Finland en Kroatië. In aanvulling participeerden de toezichthouders van Griekenland en Oostenrijk als observers zonder TSO deelname.

⁵⁷ Brussel 6 oktober 2015, Berlijn 16 december 2015 en Wenen 16 maart 2016.



Besluit

209. Aan e2gas is in de periode juni 2014-februari 2015 een haalbaarheidsstudie⁵⁸ 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.
210. Over de reikwijdte merkt ACM op dat het onderzoek is beperkt tot grosso modo de kosten van de transporttaak. Meer precies zijn de volgende kostenposten voor alle TSO's 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.
211. Over de TSO-specifieke kenmerken merkt ACM op dat er door meerdere TSO's in totaal 33 factoren voor correctie voor landspecifieke kenmerken (claims) zijn ingebracht. 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 onder andere gecorrigeerd voor waterkruisingen. GTS claimt dat ze in vergelijking met andere TSO's veel dure waterkruisingen heeft. De correctie bestond eruit dat de waterkruisingen en de kosten daarvan voor alle TSO's zijn weggelaten uit de benchmark.
212. Uit e2gas volgt één efficiëntiescore voor GTS, te weten 81,6%.⁵⁹ 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 prestatie-indicator normgrid vormt een weergave van het gehele fysieke netwerk (dus alle assets die daartoe behoren) van de betreffende netbeheerder. De prestatie-indicator piekcapaciteit betreft de maximale invoeding en onttrekking 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.

Audit

213. ACM heeft, om zich ervan te vergewissen dat de onderzoeken zorgvuldig gedaan zijn, de opdracht gegeven om op beide onderzoeken een audit te doen. Een onafhankelijke auditor heeft de audit uitgevoerd. De auditors hebben de documenten en de berekeningen onderzocht om te kunnen vaststellen of de vermelde scores in het rapport daadwerkelijk het resultaat waren van de benchmarkmethode en parameters. Uit de audit zijn bij het onderzoek

⁵⁸ Sumicsid, *Benchmarking European Gas Transmission System Operators: A Feasibility Study*, 31 december 2014.

⁵⁹ Na publicatie van het ontwerpbesluit op 3 juni 2016 hebben nog enkele correcties plaatsgevonden. Als gevolg daarvan wijkt het percentage (81,6%) af van het percentage dat op 25 mei 2016 door ACM is gepresenteerd aan de klankbordgroep. De belangrijkste correcties zagen enerzijds op een herziening van de labeling van de activa met omgevingsfactoren en anderzijds op een herziening van de labeling van investeringsbedragen.



Besluit

van Frontier Economics e.a. twee oneffenheden aan het licht gekomen.⁶⁰ Frontier Economics e.a. heeft deze oneffenheden hersteld.⁶¹ Bij het onderzoek van Sumicsid e.a. zijn geen bijzonderheden gevonden. De auditors concluderen dan ook dat de resultaten van de onderzoeken betrouwbaar zijn.

Toepassing van de vastgestelde efficiëntie van GTS

214. 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 θ 2021 voor GTS, zijnde het percentage dat ACM toepast op de kosten om de verwachte efficiënte kosten in het eindpunt te bepalen.
215. ACM past een marge van 5%-punt op de gemeten efficiëntie toe. ACM hanteert een marge vanwege het feit dat de BNetzA-studie gebaseerd is op relatief oude data (namelijk uit 2010) van GTS. Ook speelt hierin voor ACM mee dat het de eerste keer is dat ACM een benchmarkstudie voor gas TSO's uitvoert. Ten tweede zal ACM, met het oog op de financiële impact van het toepassen van de gemeten statische efficiëntie op GTS, de tarieven van GTS niet gelijk in het beginpunt baseren op de efficiënte kosten. Dit licht ACM in de onderstaande randnummers toe.
216. De tarieven van GTS dienen een reflectie te zijn van de efficiënte kosten van GTS, zo is in artikel 13 van de Verordening bepaald. In dit verband wijst ACM er op dat artikel 13 van de Verordening een geharmoniseerd beginsel bevat dat in acht moet worden genomen of waar rekening mee moet worden gehouden om aan de behoefte van een goed functionerende interne markt voor aardgas te voldoen. Met deze interne markt wordt onder meer beoogd om efficiëntieverbetering en concurrerende prijzen te bewerkstelligen. Tarieven die zijn gebaseerd op efficiënte kosten dragen hier ten volste aan bij.
217. Een en ander betekent dat ACM een methode van regulering moet vaststellen waarbij als uitgangspunt geldt dat de efficiënte kosten tot vergoeding (kunnen) komen, maar dat er ook ruimte is om, voor zover redelijk, in bepaalde mate van dit uitgangspunt af te wijken als daarvoor goede redenen zijn.
218. ACM ziet aanleiding om deze beoordelingsruimte te benutten door de methode van regulering zo in te richten dat GTS eenmalig en tijdelijk, als een overgangsmaatregel, wordt toegestaan inefficiënte kosten in haar tarieven te betrekken. ACM overweegt hiertoe het volgende.

⁶⁰ Gas TSO efficiency analysis for the Dutch transmission system operator, post-audit results, Frontier Economics e.a., 16 december 2016.



Besluit

219. In de eerste plaats acht ACM de aanzienlijke financiële impact belangrijk. Indien ACM de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau zou vaststellen, ontvangt GTS alleen een vergoeding van de efficiënte kosten. Dit resulteert in een directe vermindering van om en nabij 115 miljoen euro. De financiële gevolgen zijn in dat geval voor GTS groot, en veel groter dan voor welke individuele afnemer dan ook.
220. In de tweede plaats beschouwt ACM het feit dat het statische efficiëntieniveau van GTS voor het eerst is bepaald, als een belangrijke omstandigheid. Nu dit gepaard gaat met de conclusie dat sprake is van aanzienlijke inefficiëntie, acht ACM het redelijk om deze niet volledig bij één partij, te weten GTS, in rekening te brengen. GTS zou daarmee buitenproportioneel hard worden geraakt. In dit verband wijst ACM erop dat zij om deze reden ook voor TenneT indertijd een ingroeipad in de regulering heeft gehanteerd. ACM acht het dan ook niet redelijk om de begininkomsten van GTS direct vanaf het begin van de reguleringsperiode op het niveau van efficiënte kosten vast te stellen.
221. Gelet op de bovengenoemde redenen, acht ACM het in dit geval gerechtvaardigd om gebruik te maken van de ruimte om af te wijken van het beginsel dat alleen efficiënte kosten via de tarieven kunnen worden vergoed. Hierbij is vanzelfsprekend ook rekening gehouden met de belangen van afnemers die worden gediend bij een betaalbare energievoorziening, en daarom bij efficiëntieverbetering, en op efficiënte kosten gebaseerde tarieven.
222. Daarom, zoals nader wordt toegelicht in paragraaf 8.3, stelt ACM in het methodebesluit de begininkomsten in 2016 vast op het verwachte kostenniveau in 2016 en past zij de benchmarkscores dus niet toe bij het vaststellen van de begininkomsten. ACM stelt de inkomsten in het eindpunt 2021 vast op het efficiënte kostenniveau (volgens de berekening in het navolgende), zodat de tarieven die GTS in rekening mag brengen een afspiegeling van de efficiënte kosten zullen vormen. Zo wordt het beoogde resultaat, namelijk tarieven die een afspiegeling vormen van efficiënte kosten, uiteindelijk bereikt. Tegelijkertijd gebeurt dit op een manier die redelijk is voor zowel GTS als de afnemers.
223. ACM past, zoals hierboven gezegd, deze reguleringsperiode de statische efficiëntiescore (inclusief marge) alleen toe bij het bepalen van de eindinkomsten. In lijn met de uitspraak van het CBB van 11 augustus 2015⁶² past ACM de efficiëntiescore alleen toe op de kostensoorten die betrokken waren in de betreffende benchmarkstudie. Aangezien in de beide studies verschillende kostensoorten wel en niet betrokken zijn, berekent ACM zowel de totale verwachte efficiënte kosten uitgaande van enkel de BNetzA-studie en de totale verwachte efficiënte kosten uitgaande van enkel de CEER studie.⁶³

⁶² ECLI:NL:CBB:2015:272.

⁶³ Zie formule (17) in bijlage 1



Besluit

224. ACM stelt de efficiënte kosten van GTS vast op het gemiddelde van de totale verwachte efficiënte kosten van GTS uitgaande van respectievelijk de BNetzA-studie en de CEER-studie.⁶⁴ Beide studies bevatten relevante informatie over de mate van kostenefficiëntie ten behoeve van de regulering. ACM ziet geen redenen om één van de studies zwaarder te wegen dan de andere studie.

8.2.4 Dynamische efficiëntie (*frontier shift*)

Dynamische efficiëntie meten met de frontier shift

225. 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 Gasverordening volgt dat de tarieven van GTS de kosten van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder moeten reflecteren. De bepaling uit de Gasverordening 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.⁶⁵ Het CBb heeft daarbij overwogen 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.⁶⁶
226. 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.
227. 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.
228. 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

⁶⁴ Zie formule (16) in bijlage 1.

⁶⁵ Zie overwegingen 8.3.1. en 8.3.2. van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272).

⁶⁶ Zie overweging 8.4.1. van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272).



Besluit

veranderende inkooprijzen (ook wel aangeduid met *frontier shift*). In de regulering van ACM worden beide efficiëntiebegrippen naast elkaar toegepast bij het inschatten van de efficiënte kosten van GTS.

229. 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.
230. 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

231. Voor de TSO's is er binnen Nederland geen vergelijkingsgroep voorhanden om de productiviteitsverbetering te meten. Nederland kent één beheerder van 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.
232. Met behulp van deze exogene data construeert ACM als het ware een vergelijkbare netbeheerder. Hierbij betreft ACM de aan de ene kant data over productiviteitsverbetering in geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie. De economische activiteiten van de geselecteerde Nederlandse sectoren acht ACM in samenhang representatief voor het geheel aan activiteiten van TSO's. De ontwikkeling in deze sectoren sluit het best aan bij de economische omgeving waarin Nederlandse netbeheerders zich bevinden. Aan de andere kant betreft zij de productiviteitsontwikkeling van buitenlandse TSO's bij de schatting van de *frontier shift* omdat het internationaal gezien wel mogelijk is om Nederlandse TSO's te vergelijken met andere TSO's. De ontwikkeling bij buitenlandse netbeheerders sluit het beste aan bij de taken die een Nederlandse netbeheerder moet vervullen. Deze twee parameters vormen samen de bandbreedte waarbinnen ACM de *frontier shift* vaststelt.
233. 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.



Besluit

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 het 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

234. 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. Oxera berekent de *frontier shift* op basis van twee maatstaven. De eerste is de 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 verlagen. ACM acht een dergelijke verandering in de inkooprijzen relevant voor de berekening van de *frontier shift*. Deze verandering wordt echter niet meegenomen in de TFP maatstaf. Daarom wordt de verandering in de inkooprijzen afzonderlijk berekend om daarna gecombineerd te worden met de TFP maatstaf. Een andere maatstaf voor productiviteitsgroei is de output prijzen index (hierna: OPI). De OPI combineert, onder de aanname van concurrerende markten, de elementen van totale factorproductiviteit en het inflatieverschil in één indicator. Een daling in OPI weerspiegelt daarmee zowel technologische vooruitgang en (relatief) lagere inkooprijzen. ACM bepaalt de productiviteitsverandering van de geselecteerde sectoren op basis van zowel TFP (gecombineerd met de verandering in inkooprijzen) als OPI.
235. Oxera gebruikt voor deze analyse een vernieuwde dataset ten opzichte van de vorige reguleringsperiode. Oxera stelt een dataset met productiviteitsgegevens samen uit twee informatiebronnen; de meest recent versie van de EU KLEMS (rev 4, 2012) en OECD STAN (2013). Oxera kiest ervoor om uit te gaan van EU KLEMS rev. 4 omdat deze dataset van betere kwaliteit is dan de EU KLEMS rev. 3. In de nieuwe dataset wordt uitgegaan van een nieuw classificatiesysteem van industrieën. Dit zorgt voor een nauwkeurigere specificatie van sectoren die representatief zijn voor een TSO. Oxera stelt dat de nieuwe dataset van betere kwaliteit is dan de vorige dataset door verbeteringen in dataverzameling en accountingstandaarden, wat leidt tot minder meetfouten in vergelijking met een oude dataset. ACM is daarom van mening dat deze dataset van meerwaarde is ten opzichte van de dataset



Besluit

van de vorige reguleringsperiode. 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.

236. 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. 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 het nieuwe 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 nauwkeurigere indeling is een selectie van relevante sectoren met een directe koppeling naar de activiteiten van TSO's mogelijk.
237. ACM merkt op dat de sectoren zijn ingedeeld op basis van hun hoofdactiviteit. Dit betekent niet dat de andere activiteiten die een bedrijf heeft niet langer worden meegenomen. Bij het berekenen van de productiviteitsverandering gaat Oxera namelijk uit van de totale kosten en output van het bedrijf. Dit betreft dus ook andere activiteiten buiten de hoofdactiviteit. Oxera laat in haar rapport zien aan welke activiteiten de sectoren zijn gekoppeld. Er zijn echter geen data beschikbaar over het aandeel van die activiteiten binnen de sectoren. Het is daarom onmogelijk om de sectoren te wegen op basis van de kosten. Alle sectoren krijgen dus evenveel gewicht.
238. Naar aanleiding van zienswijzen verduidelijkt ACM de motivering voor het gebruik van business cycles. De gehanteerde dataset bevat data over de periode 1988-2009. Bij het bepalen van de meetperiode maakt Oxera een afweging tussen representativiteit en robuustheid. Dit resulteert in de meetperiode 1992-2008. Deze periode omvat twee volledige business cycles. Een volledige business cycle bevat zowel economische neergang als economisch herstel en groei. Voor een robuuste meting is het belangrijk dat alleen volledige business cycles worden meegenomen, omdat dit anders kan leiden tot een over- of onderschatting van de *frontier shift*. Indien bijvoorbeeld wel jaren met een neergaande conjunctuur worden meegenomen maar niet de jaren waarin de conjunctuur stijgt zal dit leiden tot een onderschatting van dit potentieel aan productiviteitsverbetering.
239. Oxera licht toe dat het wenselijk is om business cycles te gebruiken wanneer er een verband bestaat tussen de productiviteitsverandering en de conjunctuur en wanneer de productiviteitsverandering in dezelfde richting ontwikkelt als de economie (procyclisch). Oxera



Besluit

stelt in haar rapport dat dit voor de geselecteerde sectoren inderdaad het geval is. Deze empirische analyse (gebaseerd op gegevens uit de dataset) toont dus aan dat het correct is om alleen volledige business cycles mee te nemen in de berekening van de *frontier shift*.

240. Door het meenemen van zowel perioden van economische neergang als economische groei is het hanteren van volledige business cycles representatief voor een goede vaststelling van toekomstige productiviteitsverbetering. Omdat er gedurende de jaren van de dataset twee business cycles hebben plaatsgevonden, waarvan één een grotere recessie kent en de andere een grotere hausse is de meetperiode het meest robuust als beide business cycles worden gebruikt. Hierdoor wordt de meetperiode 1992-2008.
241. ACM concludeert op basis van Oxera 2016 dat door gebruik van nieuwe datasets het niet langer mogelijk is om voor de meetperiode verder terug te kijken dan 1988. Tegelijkertijd volgt ACM de motivering en conclusie van Oxera voor het gebruik van volledige business cycles. Het gebruik van de twee business cycles die Oxera voorstelt, acht ACM dan ook de meetperiode die het beste voldoet aan de criteria van robuustheid en representativiteit.

Uitkomsten relevante Nederlandse sectoren en buitenlandse TSO's

242. Met bovengenoemde sectorselectie en meetperiode berekent Oxera een TFP schatting van 0,4% en een OPI schatting van -0,5%.⁶⁷ 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 daarom uit van de waarde 0,5% voor de *frontier shift* op basis van geselecteerde Nederlandse sectoren.
243. Bij het selecteren van relevante buitenlandse studies naar de *frontier shift* bij TSO's heeft Oxera erop gelet dat deze geen *catch-up* of schaalvoordeel effecten 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.

⁶⁷ Bij TFP duidt een stijging op productiviteitsverbetering, bij OPI duidt een daling op productiviteitsverbetering.



Besluit

Vaststellen waarde dynamische efficiëntie parameter binnen bandbreedte

244. 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 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*.

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

Toepassing

246. 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.⁶⁸ 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.

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

248. 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

⁶⁸ Zie overweging 8.4.2. van de tussenuitspraak van het CBb van 11 augustus 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:272).



Besluit

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. 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.

249. 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*.⁶⁹ 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

Bevoegdheid en doelstelling vaststellen begininkomsten

250. De volgende stap in de methode van de regulering voor GTS is het vaststellen van de begininkomsten. ACM heeft op grond van artikel 82 van de Gaswet de bevoegdheid de methode van regulering voor GTS te bepalen, waaronder de methode voor de begininkomsten. De wijze waarop ACM dit voor GTS moet doen heeft de wetgever niet uitgewerkt. De wetgever heeft aan ACM de ruimte gelaten om vast te stellen hoe ACM de wettelijke doelstellingen wil bereiken. ACM heeft daarbij een beoordelingsruimte, waarbij meerdere rechtmatige benaderingen mogelijk zijn.⁷⁰

⁶⁹ Zie overweging 3.3.2. van de tussenuitspraak van het CBB van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:44).

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld overwegingen 8.3.1. en 8.4.1. van de uitspraak van 11 augustus 2015 van het CBB (ECLI:NL:CBB:2015:272).



Besluit

251. In hoofdstuk 5.3 van dit methodebesluit heeft ACM al geconcludeerd dat een reguleringmethode waarbij ACM op voorhand de inkomsten vaststelt (*ex ante revenue cap*) op basis van efficiënte kosten, inclusief de kosten van een marktconform rendement op efficiënt geïnvesteerd vermogen, beantwoordt aan de Europese en nationale doelstellingen. Voor de begininkomsten betekent dit dat ACM in beginsel uit moet gaan van de efficiënte kosten in 2016. In hoofdstuk 8.2.3 van dit methodebesluit heeft ACM echter al betoogd dat er ruimte is om van dit uitgangspunt af te wijken als daarvoor goede redenen zijn. ACM heeft aanleiding gezien om deze beoordelingsruimte te benutten bij het vaststellen van de begininkomsten in 2016. In hoofdstuk 8.2.3 komt ACM daarbij tot de conclusie dat zij de tarieven in het begin van de reguleringsperiode niet zal baseren op het efficiënte kostenniveau.
252. Dit betekent dat ACM de begininkomsten niet op het niveau van de efficiënte kosten 2016 vaststelt. ACM kiest er ook niet voor om de begininkomsten op het niveau van de tariefinkomsten van 2016 vast te stellen, mede gelet op de doelstelling om overwinsten te voorkomen. Om overwinsten te voorkomen en om de tarieven geleidelijk te laten ontwikkelen naar het efficiënte niveau, stelt ACM de begininkomsten vast op het niveau van de verwachte kosten van 2016. In de hierop volgende randnummers legt ACM uit hoe zij de verwachte kosten vaststelt en op welke manier dit overwinsten voorkomt.
253. De verwachte kosten 2016 zijn de geschatte kosten van GTS in 2016, inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen. ACM bepaalt deze verwachte kosten op vergelijkbare wijze als bij het vaststellen van de efficiënte kosten, met als enige verschil dat ACM de statische efficiëntiescores niet toepast,⁷¹ en dat ACM gebruik maakt van de WACC 2016 om daarmee aan te sluiten met bij de leningenportefeuille zoals die in 2016 bestaat.⁷² De reguleringssystematiek zoals die voor GTS al sinds jaar en dag geldt, brengt met zich dat ACM deze kosten schat op basis van de meest recente inzichten over kosten- en efficiëntieontwikkelingen. Deze geven namelijk aan wat, gegeven wat er nu bekend is, de beste schatting van kosten is, in dit geval van de verwachte kosten in 2016. ACM gebruikt hierbij dus de nieuwe parameterwaarden zoals in dit methodebesluit bepaald. Uitzondering hierop betreft de *frontier shift*. Uitsluitend vanwege de uitspraak van het CbB van 5 maart 2015⁷³ heeft ACM de kosten 2013-2015 met de oude *frontier shift* uit het methodebesluit 2014-2016 (1,1%) naar 2016 gebracht.

⁷¹ Dus inclusief algemene operationele kosten, inkoopkosten voor energie en reguliere uitbreidingsinvesteringen, kapitaalkosten (zelfde GAW, basisjaren, cpi's, *frontier shift*, etc. als bij het vaststellen van de efficiënte kosten). Omdat dit de verwachte kosten betreft, wordt de θ niet toegepast. Zie formules (6) tot en met (14) in bijlage 1.

⁷² Zie formules (1) tot en met (4) in bijlage 1, waarbij $\tau = 2016$.

⁷³ Uitspraak CbB van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:44, r.o. 3.3.2).



Besluit

254. ACM bepaalt per taak van GTS de begininkomsten, zodat daarna per taak een x-factor bepaald kan worden op basis van de begininkomsten en de eindinkomsten voor die taak.
255. ACM constateert dat de verwachte kosten voor GTS in 2016 ongeveer 72 miljoen euro lager liggen dan de totale inkomsten in 2016.⁷⁴ Door de begininkomsten vast te stellen op het niveau van de verwachte kosten voorkomt ACM dat overrendementen die GTS in de voorgaande reguleringsperiode heeft gerealiseerd doorlopen in de nieuwe reguleringsperiode. Het overrendement bestaat hierbij volgens ACM uit het verschil tussen de totale inkomsten 2016 en de verwachte kosten 2016 inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen. ACM is van mening dat het onwenselijk is dat eventuele over- of onderrendementen doorlopen in een volgende reguleringsperiode.
256. Met het aanpassen van de begininkomsten voor de reguleringsperiode 2017-2021 grijpt ACM alleen in ten aanzien van de tarieven in de komende reguleringsperiode, en niet in op de tarieven van de afgelopen reguleringsperiode. Zoals hierboven al aangegeven, mag GTS 'overrendementen' behouden als GTS in de afgelopen reguleringsperiode meer winsten realiseert doordat zij efficiënter is dan de norm van de x-factor. De prikkel om doelmatigheidsverbeteringen te realiseren blijft dus behouden, doordat ACM de tarieven van de vorige reguleringsperiode ongemoeid laat en daarin begrepen overwinsten niet met terugwerkende kracht wegneemt.⁷⁵ Het verlagen van de begininkomsten heeft een (beperkt) dempend effect op de efficiëntieprikkels omdat netbeheerders de efficiëntiewinsten alleen in de periode zelf mogen houden en niet ook nog doorlopen in de volgende periode. Ten overvloedige merkt ACM op dat de gemaakte keuze voor een reguleringsperiode van vijf jaar de efficiëntieprikkel juist verhoogt.

Overige opmerkingen

257. Doorgaans hanteert ACM als beleid om haar bevoegdheid ten aanzien van GTS op dezelfde wijze in te vullen als bij de andere netbeheerders. Vaak is er geen aanleiding om voor GTS tot andere keuzes te komen. In lijn hiermee had ACM in het ontwerp van dit methodebesluit ervoor gekozen om het beoordelingskader voor de begininkomsten dat zij bij TenneT en de regionale netbeheerders hanteert, ook toe te passen op GTS. ACM had hiermee de lijn voortgezet uit het methodebesluit 2014-2016.⁷⁶ Voor GTS komt ACM tot de conclusie dat het beoordelingskader niet past binnen de doelstellingen zoals die zijn geformuleerd in hoofdstuk 5 van dit methodebesluit. Hierbij overweegt ACM dat zij voor GTS een ruimere bevoegdheid heeft om de regulering in te vullen en dat ACM niet beperkt is tot de wettelijke bepalingen en

⁷⁴ Dit zijn de totale inkomsten van het jaar 2016 op basis van de wettelijke formule zoals die voor TenneT en regionale netbeheerders geldt, gecorrigeerd voor tariefcorrecties die betrekking hebben op 2016. De tariefcorrecties betreffen niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen, marktfacilitering en nieuwe aansluitpunten.

⁷⁵ Zie ook randnummer 94.

⁷⁶ Zie randnummers 177-179 van het gewijzigd methodebesluit GTS 2014-2016 van 10 februari 2016 (ACM/DE/2016/206758, zaak 15.0385.52).



Besluit

de daarin opgenomen formule die gelden voor TenneT en de regionale netbeheerders. Daarnaast heeft ACM in paragraaf 8.2.3 van het methodebesluit redenen gegeven om de begininkomsten gelijk te stellen aan de verwachte kosten van GTS in 2016. ACM heeft daarom besloten het ontwerpbesluit aan te passen en het beoordelingskader voor de begininkomsten van TenneT en de regionale netbeheerders bij GTS *niet* toe te passen, maar de situatie van GTS apart te beoordelen. De bevoegdheid bij GTS geeft ACM de mogelijkheid om de begininkomsten gelijk te stellen aan de verwachte kosten en op die manier te voorkomen dat overrendementen doorlopen in een volgende reguleringsperiode.

258. ACM overweegt verder of er zwaarwegende en aan de wettelijke doelstellingen gerelateerde belangen zijn die tot een andere beoordeling moeten leiden. Bij het vaststellen van dit besluit ziet ACM geen zwaarwegende belangen die meebrengen dat ACM voor GTS tot een ander oordeel zou moeten komen.
259. In deze paragraaf heeft ACM toegelicht dat zij de begininkomsten van GTS gelijk stelt aan de verwachte kosten van GTS in 2016. De precieze omvang van de verwachte kosten is afhankelijk van kostengegevens van GTS, die ACM vaststelt in het x-factorbesluit.

8.4 Stap 3: bepalen van de eindinkomsten

260. 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.

1.1.1 Kapitaalkosten

Bestaande activa

261. ACM stelt de efficiënte kosten in het jaar 2021 van bestaande activa vast door de kapitaalkosten uit 2015⁷⁷ 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 parameter voor de statische efficiëntie toe.
262. Bij het bepalen van het efficiënte kostenniveau in de jaren 2016 tot en met 2021 hanteert ACM de veronderstelling dat GTS zodanig investeert in de vervanging van haar netwerk dat de kapitaalkosten onveranderd blijven als er wordt geabstraheerd van efficiëntie- en

⁷⁷ Hierbij berekent ACM de vermogenskosten met de WACC voor 2021.



Besluit

inflatieontwikkelingen.⁷⁸ Deze schatting voor de GAW is beredeneerd vanuit de gedachte dat alle activa uiteindelijk moeten worden vervangen en dat er een ideaalcomplex is waarbij dit geleidelijk gebeurt. Uiteraard wordt in de werkelijkheid van dit ideaalcomplex afgeweken. Er zullen jaren zijn waarin meer of minder wordt geïnvesteerd in de vervanging van het netwerk dan wordt afgeschreven. Op de lange termijn wordt dit geacht uit te middelen.

Reguliere uitbreidingsinvesteringen

263. 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.
264. 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 2015.⁷⁹ 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 162, in de jaren 2013, 2014 en 2015 worden bij de toepassing van het budget buiten beschouwing gelaten aangezien GTS geen wettelijke taak heeft aansluitingen aan te leggen en in dat verband dus uitbreidingsinvesteringen te plegen.
265. ACM gaat er dus vanuit dat de gemiddelde omvang van de additionele kapitaalkosten als gevolg van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2013 tot en met 2015 een goede

69/95

⁷⁸ Zie formule (22) in bijlage 1.

⁷⁹ Zie formule (12) in bijlage 1.



Besluit

voorspeller is voor de jaarlijkse kapitaalkosten van reguliere uitbreidingsinvesteringen in de periode 2017 tot en met 2021.

266. 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 ($t+1$) van een investering in jaar (t), omdat in jaar ($t+1$) een volledig jaar aan afschrijvingskosten is opgenomen. Op deze wijze worden voor elke investering de kosten van een heel jaar meegenomen in de schatting. Deze schatting past ACM vervolgens 1 keer toe in 2016 en 6 keer toe in 2021.⁸⁰

1.1.2 Operationele kosten

267. 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 2015.⁸¹ 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.
268. 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

269. 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.⁸² Bij de berekening van de x-factor houdt ACM rekening met de jaarlijkse cpi.⁸³ 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.

⁸⁰ Zie formules (13) en (25) in bijlage 1.

⁸¹ Zie formules (7), (8), (20) en (21) in bijlage 1.

⁸² Zie formule (28) in bijlage 1.

⁸³ De jaarlijkse cpi's die ACM hierbij gebruikt zijn dezelfde als die gebruikt worden voor het infleren van de kosten. Zie randnummer 158 van dit besluit.



Besluit

9 Relatie tot tarievenbesluiten

270. 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.⁸⁴ Ingevolge artikel 12a van de Gaswet betreft 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.
271. 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).⁸⁵ Vervolgens corrigeert ACM deze totale inkomsten met eventuele tariefcorrecties om te komen tot de vastgestelde totale inkomsten inclusief tariefcorrecties.⁸⁶
272. 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 ook “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.
273. 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 jaren. Ook de implementatie van de netcode “*Network Code on Harmonised Transmission*

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Zie formules (29 tot en met 33) in bijlage 1.

⁸⁶ Zie formule (34) in bijlage 1.



Besluit

Tariff Structures for Gas” kan van invloed zijn op de termijn waarbinnen een bedrag verrekend wordt. In het desbetreffende tarievenbesluit zal ACM haar keuze op dit punt expliciteren en motiveren.

9.1 Vaststellen van de rekenvolumina

274. 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.
275. 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. 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. Voor tarieven waarbij het rekenvolume voor een specifiek entry- of exitpunt nodig is voor de berekening van het tarief, zal ACM de volumina ook schatten op basis van prognoses van GTS indien de historische gegevens in een schatting van 0 zouden resulteren of indien de historische gegevens zijn niet zien op een volledig tariefjaar.
276. 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.

9.2 Nacalculaties op grond van de algemene bevoegdheid

Uitgangspunten bij nacalculaties

277. 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.”



Besluit

278. Hierover is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: “*Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert.*”⁸⁷
279. ACM zal in lijn met de bedoeling van de wetgever terughoudend gebruik maken van haar bevoegdheid tot nacalculeren. ACM licht dit hieronder nader toe.
280. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 van het besluit heeft de wetgever tariefregulering op basis van een ex ante inkomstenplafond op het niveau van de verwachte efficiënte kosten beoogd. Deze vorm van tariefregulering sluit aan bij verschillende wettelijke doelstellingen. Deze methodiek vindt namelijk een balans tussen de doelen (i) de regulering geeft prikkels voor een doelmatige bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de transporttaak, (ii) een netbeheerder behaalt niet meer en niet minder dan een redelijk rendement en (iii) de regulering geeft voldoende ruimte voor investeringen in een efficiënte, betrouwbare en duurzame energievoorziening en (iv) ervoor zorgt dat afnemers niet meer betalen dan nodig is.
281. Met het ex ante inkomstenplafond kan een netbeheerder *achteraf bezien* wel een hoger of lager rendement behalen dan in het economisch verkeer gebruikelijk is, namelijk als hij hogere of lagere kosten realiseert dan het ex ante inkomstenplafond. Het kan dus zo zijn dat de inkomsten achteraf bezien geen volledige dekking bieden voor de efficiënte kosten. Een schatting maken gaat namelijk altijd gepaard met onzekerheden. Voor de tariefregulering geldt bijvoorbeeld dat kostenontwikkelingen die relevant zijn voor de bedrijfsvoering van netbeheerders niet op voorhand met zekerheid juist zijn te voorspellen.
282. Het ontbreken van garanties past echter bij de beoogde efficiëntieprikkels. Wanneer ACM zekerheden zou inbouwen voor onvoorspelbare ontwikkelingen, neemt dit voor netbeheerders de prikkels weg om op deze kosten te besparen. Ook kan een dergelijke zekerheid voor specifieke kosten de afwegingen van een netbeheerder verstoren. Stel dat een netbeheerder voor het oplossen van een probleem kan kiezen tussen een vervangingsinvestering of hogere onderhoudskosten. Als hij een gegarandeerd rendement heeft op investeringen terwijl operationele kosten geen gegarandeerde vergoeding kennen, dan maakt dat het voor de netbeheerder aantrekkelijk om voor de vervangingsinvestering te kiezen, ongeacht of dit tot een doelmatigere bedrijfsvoering leidt. Concluderend: beoogd is dat de kosten van een efficiënte netbeheerder naar verwachting gedekt worden. Daarmee wordt een prikkel tot doelmatigheid gegeven. Hoe meer garanties ACM geeft door na te calculeren, hoe meer aan het uitgangspunt van het bevorderen van doelmatigheid wordt afgedaan. Nacalculatie is dan ook een uitzondering, waartoe uitsluitend wordt overgegaan als dat noodzakelijk is.

⁸⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.



Besluit

283. Het ex ante inkomstenplafond biedt als gezegd een goede balans tussen de verschillende relevante wettelijke doelstellingen. Wanneer het voor ACM lastig is om op een goede manier invulling te geven aan deze reguleringsmethode, kan een afwijking aan de orde zijn. Dit is het geval wanneer ACM niet in staat is de verwachte efficiënte kosten op een representatief niveau vast te stellen. In die omstandigheid geeft de standaardmethode een grote kans op een rendement dat substantieel hoger of lager is dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. De balans tussen efficiëntieprikkels aan de ene kant en de mogelijke substantiële gevolgen van een slechte schatting van de efficiënte kosten aan de andere kant wordt hiermee verstoord. Voor deze gevallen beschikt ACM over de nacalculatiebevoegdheid in artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet. Deze bevoegdheid kan ACM gebruiken om het verschil tussen de vooraf verwachte efficiënte kosten en de achteraf door de netbeheerder gerealiseerde kosten te verwerken in de tarieven. Nacalculatie biedt zodoende een gegarandeerd rendement. Dit gaat echter wel ten koste van de efficiëntieprikkels. ACM kan hierdoor voldoende rekening houden met het belang van een rendement dat (naar verwachting op voorhand) niet hoger en niet lager is dan wat in het economisch verkeer gebruikelijk is.
284. ACM is terughoudend met het toepassen van de nacalculatiebevoegdheid. Zoals bovenstaand beschreven gaat nacalculatie ten koste van de efficiëntieprikkels en kan nacalculatie van specifieke kosten afwegingen van een netbeheerder verstoren. ACM kiest daarom uitsluitend bij wege van uitzondering voor nacalculatie als er een grote kans is op substantiële gevolgen vanwege een te grote afwijking van de geschatte efficiënte kosten.
285. ACM merkt hierbij op dat de uitvoering van de nacalculatie pas plaatsvindt in de jaarlijkse tarievenbesluiten. ACM kiest er echter voor om vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de toepassing van de nacalculatiebevoegdheid. ACM geeft daarom al in het methodebesluit aan welke kosten zij voornemens is na te calculeren en welke niet. Daarmee verschaft ACM duidelijkheid aan netbeheerders en investeerders over haar voornemen tot nacalculatie. Deze duidelijkheid komt ten goede aan de financierbaarheid van de netbeheerder. Investeerders weten namelijk al vooraf dat ACM de kosten zal nacalculeren. In het bijzonder is deze aankondiging van belang, wanneer ACM in het kader van de methodebesluiten niet tot een goede schatter van de efficiënte kosten kan komen. De aankondiging van nacalculatie in het methodebesluit voorziet er dan namelijk in dat bij behandeling van het methodebesluit duidelijk is dat ACM binnen de tariefregulering als geheel op afdoende manier rekening houdt met de omstandigheid dat de methode geen goede schatter voor efficiënte kosten bevat. In uitzonderlijke situaties is het mogelijk dat ACM bij het vaststellen van de tarieven besluit om een aangekondigd voornemen tot nacalculatie niet uit te voeren of om kosten die ACM niet voornemens was na te calculeren toch na te calculeren.



Besluit

286. ACM heeft in het vorige methodebesluit uitgewerkt hoe zij met haar bevoegdheid tot het corrigeren van de tarieven omgaat.⁸⁸ Kort gezegd heeft zij daarbij aangegeven dat zij zal overgaan tot het corrigeren van de tarieven voor het verschil tussen geschatte en 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.
287. Indien aan deze cumulatieve criteria is voldaan vindt ACM het gerechtvaardigd om een voornemen tot nacalculatie op te nemen in het methodebesluit. Dit leidt dan weliswaar tot een verminderde efficiëntieprikkel en tot een verstoring van afwegingen van een netbeheerder, maar zonder nacalculatie is het aannemelijk (een grote kans) dat er een groot verschil ontstaat tussen de inkomsten en de kosten dat een substantieel financieel effect kan hebben. ACM kijkt bij de toets aan dit criterium naar zowel de kans dat een effect zich voordoet als de omvang van het effect (kans*effect). Daarbij is van belang dat een netbeheerder niet zelf in staat is om het risico af te dekken (niet door de netbeheerder te beheersen). Tot slot zal ACM de nacalculatiebevoegdheid niet gebruiken om risico's te beperken waar de netbeheerder al op een andere wijze voor gecompenseerd wordt.
288. Op basis van het hierboven beschreven nacalculatiekader komen voor deze reguleringsperiode (2017 tot en met 2021) op voorhand de inkoopkosten energie voor de kwaliteitsconversietaak in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven van GTS. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit.
289. ACM is niet meer voornemens om in de komende reguleringsperiode tariefcorrecties uit te voeren voor de volgende gegevens:
- (i) Het verschil tussen de verwachte efficiënte en de gerealiseerde inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringstaak en bestaande aansluitingstaak,
 - (ii) De gemaakte kosten voor marktfaciliterende activiteiten,
 - (iii) Nieuwe producten of diensten.
- Dit licht ACM in de volgende paragrafen toe.
290. ACM is daarnaast voornemens om een nacalculatie uit te voeren voor het saldo van kosten en opbrengsten door administratieve onbalans. Dit is een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit. ACM is van mening dat het nacalculatiekader niet op dit saldo administratieve

⁸⁸ Gewijzigd methodebesluit GTS 2014-2016 van 10 februari 2016 (ACM/DE/2016/206758, zaak 15.0385.52), randnummers 212-215.



Besluit

onbalans van toepassing is, omdat het effect van dit saldo volgens ACM voor GTS kostenneutraal moet zijn. ACM licht dit voornemen toe in paragraaf 9.2.4.

9.2.1 Inkoopkosten energie

291. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM in het methodebesluit een voornemen tot gedeeltelijke nacalculatie opgenomen voor de inkoopkosten energie voor alle taken van GTS. In de reguleringsperiode 2017-2021 is ACM niet meer voornemens om de inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak na te calculeren. ACM is wel voornemens om de inkoopkosten energie voor de kwaliteitsconversietaak volledig na te calculeren.⁸⁹ De volledige nacalculatie van de inkoopkosten energie voor de kwaliteitsconversietaak betreft een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit, waarin ACM ook voor deze kosten geen voornemen tot nacalculatie had opgenomen. ACM licht deze wijzigingen hieronder toe.

292. ACM heeft in de vorige reguleringsperiode de inkoopkosten energie gedeeltelijk nagecalculeerd. ACM verwachtte dat de inkoopkosten energie van GTS sterk afhankelijk zouden zijn van de marktomstandigheden en dat die marktomstandigheden jaarlijks sterk konden variëren.⁹⁰ 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. Mede om die reden is ACM destijds tot de conclusie gekomen dat aan de criteria voor nacalculatie was voldaan. ACM heeft daarom de inkoopkosten energie gedeeltelijk nagecalculeerd, 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.⁹¹

293. De inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak bestaan uit de kosten voor de inkoop van brandstofgas, elektriciteit, transportondersteuning, emissierechten en odorant. De inkoopkosten energie voor de kwaliteitsconversietaak bestaan uit elektriciteitskosten en stikstofkosten. Vanwege de doelen van de regulering, is het van belang dat ook ten aanzien van de deze kosten efficiëntieprikkels worden gegeven. ACM licht dat eerst toe.

294. GTS moet in haar bedrijfsvoering keuzes maken die van invloed zijn op de kosten voor de inkoop van brandstofgas, elektriciteit, transportondersteuning en emissierechten. GTS moet het gas op druk houden om het transport van gas mogelijk te maken. Daartoe heeft GTS compressorstations in werking die het gas op druk brengen. Deze compressorstations draaien

⁸⁹ Aan de aansluittaak worden geen inkoopkosten energie toegerekend.

⁹⁰ Gewijzigd methodebesluit GTS 2014-2016 van 10 februari 2016 (ACM/DE/2016/206758, zaak 15.0385.52), randnummer 233.

⁹¹ Gewijzigd methodebesluit GTS 2014-2016 van 10 februari 2016 (ACM/DE/2016/206758, zaak 15.0385.52), randnummers 233-235.



Besluit

op gas of elektriciteit. Bij de aanleg van een compressorstation kan GTS kiezen tussen een gasaangedreven of een elektriciteitsaangedreven compressor. Daarbij is ook van belang dat voor gasaangedreven compressoren emissierechten moeten worden ingekocht, terwijl dit voor elektriciteitsaangedreven compressoren niet het geval is. Daarnaast is van belang dat GTS haar netwerk zodanig inricht, dat zo min mogelijk compressie nodig is. Bij langere trajecten is er meer compressie nodig. Ook kan het efficiënt zijn om in plaats van gas van A naar B te transporteren, bij locatie B een buffer te contracteren bij een derde, waardoor er minder compressie nodig is. De kosten die GTS maakt voor het contracteren van deze buffer vallen onder de noemer transportondersteuning. Tot slot is van belang op welke wijze GTS haar inkoopprocedures voor de inkoop van elektriciteit en gas inricht. Wat GTS inkoopt (elektriciteit of gas), wanneer GTS inkoopt, waar GTS inkoopt en met welke frequentie GTS inkoopt is van invloed op de kosten.

295. Uit bovenstaande blijkt dat de keuzes die GTS maakt van invloed zijn op de inkoopkosten energie. Ook zijn er uitwisselingen tussen de inkoopkosten energie van GTS en andere kosten. Als GTS bijvoorbeeld frequenter wil inkopen, is haar personeel meer tijd kwijt met de inkoopprocedures. Dit leidt tot een stijging van de algemene operationele kosten, maar daar staat mogelijk een daling van de inkoopkosten energie tegenover. Als GTS een afweging maakt tussen een elektriciteitsaangedreven compressor of een gasaangedreven compressor, is het energieverbruik van beide type compressoren mede bepalend voor de keuze tussen beide type compressoren. Als ACM de inkoopkosten energie (gedeeltelijk) nacalculeert, worden dergelijke afwegingen van GTS verstoord en kan de methode GTS ertoe aanzetten dat zij inefficiënte keuzes maakt.
296. Er zijn dus verscheidene keuzes die GTS in haar bedrijfsvoering moet en kan maken, die van invloed zijn op de inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingstaak. Vaak moet GTS daarbij een afweging maken tussen verschillende alternatieven, waarbij het ene alternatief leidt tot hogere inkoopkosten energie en het andere alternatief tot een stijging van andere kosten. Als een stijging van de inkoopkosten energie wordt nagecalculeerd en een stijging van een andere kostenpost niet, kan dat GTS een prikkel geven om inefficiënte keuzes te maken. Het is daarom vanuit het oogpunt van de doelstellingen van de regulering wenselijk dat de methode van regulering afwegingen die GTS moet maken niet verstoort en dat GTS zich inspant om efficiënt te opereren. Het uitgangspunt is dan ook dat kosten, waaronder de inkoopkosten energie, worden meegenomen in de vooraf vastgestelde efficiënte kosten.
297. ACM heeft zich ten behoeve van dit methodebesluit dan ook opnieuw over de vraag gebogen of er een dwingende grond is om ten aanzien van de inkoopkosten energie een uitzondering te blijven maken. Die grond is uitsluitend aanwezig als aan alle criteria van het nacalculatiekader wordt voldaan. Is dat niet het geval, dan is het van belang dat geen afbreuk



Besluit

wordt gedaan aan de hoofdregel dat efficiëntie wordt bevorderd via de methode van vooraf ingeschatte efficiënte kosten.

298. Bij de toets aan de criteria voor nacalculatie komt ACM tot de conclusie dat er voor de inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak geen sprake is van een grote kans op een substantieel financieel effect dat niet door de netbeheerder te beheersen is. ACM ziet daarom geen reden om voor deze kosten nog langer een uitzondering te maken door deze kosten na te calculeren. ACM vindt deze wijziging wenselijk omdat hierdoor de efficiëntieprikkels voor de inkoopkosten energie toenemen en afwegingen van GTS niet langer worden verstoord, terwijl de toename van het financiële risico beperkt lijkt. ACM komt daarnaast op grond van een toets aan de criteria voor nacalculatie tot de conclusie dat volledige nacalculatie van de inkoopkosten energie voor de kwaliteitsconversietaak aangewezen is.
299. ACM licht de toets aan de criteria nader toe. ACM licht eerst de toets aan de criteria voor de inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak toe. Vervolgens licht ACM de toets aan de criteria voor de inkoopkosten energie voor de kwaliteitsconversietaak toe.

Inkoopkosten energie transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak

300. ACM toetst allereerst aan het eerste criterium: zijn de kosten slecht te schatten? ACM concludeert dat niet met zekerheid is vast te stellen of de inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak goed of slecht te schatten zijn. ACM maakt voor deze toets een onderscheid tussen een onzuivere schatting of een zuivere maar onbetrouwbare schatting.⁹² Net als voor andere kosten schat ACM de toekomstige inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak op basis van in voorgaande jaren gerealiseerde kosten. ACM ziet geen reden om te veronderstellen dat deze schatting op voorhand te hoog of te laag is. ACM gaat er daarom van uit dat de schatting van de kosten zuiver is. Vervolgens kijkt ACM naar de betrouwbaarheid van de schatting. ACM constateert dat er onzekerheid is over de ontwikkeling van de inkoopkosten energie. Veranderende energieprijzen of hoeveelheden hebben een effect op de kosten. Als de energieprijzen stijgen komen de kosten hoger uit dan vooraf ingeschat en vice versa. De effecten van prijs- en volumestijgingen zijn slechts gedeeltelijk door een netbeheerder te beheersen. De schatting van de inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak is dus in zekere mate onbetrouwbaar en daarmee niet perfect te voorspellen. De vervolgvraag is of deze onzekerheid onwenselijke financiële gevolgen heeft.

⁹² Een zuivere schatter is de schatter die gemiddeld genomen de juiste waarde oplevert voor dat wat geschat wordt.



Besluit

301. ACM toetst bij het tweede criterium of er een grote kans is op een substantieel financieel effect dat niet door de netbeheerder te beheersen is. ACM komt tot de conclusie dat er *een* kans is op *een* financieel effect, maar niet dat er *een grote* kans is op *een substantieel* financieel effect. ACM komt tot deze conclusie omdat de inkoopkosten energie van GTS voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak de laatste jaren een relatief stabiele kostenpost zijn. De schatting van de inkoopkosten energie is dus in zekere mate onbetrouwbaar, maar de onbetrouwbaarheid is niet zo groot dat er een grote kans is op een substantieel financieel effect. Andere kostenposten, zoals de algemene operationele kosten, fluctueren meer en zijn in die zin minder goed voorspelbaar dan deze kosten. De gerealiseerde inkoopkosten energie en voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak lagen in de jaren 2009 tot en met 2015 tussen EUR 46 miljoen en EUR 71 miljoen lagen. In dezelfde periode fluctueerden de algemene operationele kosten meer. Deze lagen tussen de EUR 90 miljoen en EUR 283 miljoen. De fluctuaties van de inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak zijn dus relatief gering. De ontwikkeling van de algemene operationele kosten laat zien dat GTS dergelijke fluctuaties op kan vangen. ACM ziet daarom geen aanleiding om te concluderen dat er bij een schatting op basis van de gerealiseerde kosten in de jaren 2013 tot en met 2015 een grote kans is dat er in de reguleringsperiode 2017-2021 een groot substantieel effect ontstaat dat niet door GTS te beheersen is.
302. ACM onderkent dat het mogelijk is dat de inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak toevallig stabiel waren. Het zou kunnen dat prijzen en hoeveelheden zich toevallig in tegengestelde richting hebben ontwikkeld. Als een prijsstijging in de toekomst tegelijk valt met een volumestijging kan dat leiden tot stijgende kosten. ACM ziet echter in de ontwikkeling van de gerealiseerde inkoopkosten energie voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak geen reden om aan te nemen dat zo'n scenario waarschijnlijk is. ACM komt dan ook tot de conclusie dat er geen sprake is van een grote kans op een substantieel financieel effect als gevolg van een slechte schatting.
303. Het derde criterium waar aan getoetst wordt, is of een netbeheerder op een andere manier vergoed wordt voor het risico. Aan dit criterium hoeft alleen getoetst te worden wanneer voldaan is aan het tweede criterium. Toetsing aan dit criterium is daarom overbodig.
304. ACM komt op grond van deze toets tot de conclusie dat niet voldaan is aan de criteria genoemd in randnummer 286 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 voor de transporttaak, balanceringsstaak en bestaande aansluitingtaak. 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



Besluit

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.

305. 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 286 op de gegevens die ACM voorhanden heeft, leidt voor GTS tot hetzelfde resultaat.

Inkoopkosten energie kwaliteitsconversietaak

306. ACM toetst allereerst aan het eerste criterium: zijn de kosten slecht te schatten? ACM maakt voor deze toets een onderscheid tussen een onzuivere schatting of een zuivere maar onbetrouwbare schatting.⁹³ ACM schat de inkoopkosten energie voor de kwaliteitsconversietaak op basis van de gerealiseerde kosten in het jaar 2015. ACM komt tot de conclusie dat deze schatting onzuiver is. ACM verwacht namelijk dat GTS in de reguleringsperiode 2017-2021 meer gas moet converteren dan in 2015. GTS gaat daarmee meer output leveren dan voorheen. Hoeveel meer dit zal zijn is op dit moment onzeker, maar een toename van de kosten ten opzichte van 2015 is aannemelijk, terwijl de kans op een daling gering is. Daarmee is aan het eerste criterium voldaan.
307. ACM toetst bij het tweede criterium of er een grote kans is op een substantieel financieel effect dat niet door de netbeheerder te beheersen is. Door dalende productie uit Groningen zal GTS meer gas moeten converteren dan in 2015. Dit leidt zeer waarschijnlijk tot een aanzienlijke kostenstijging die niet door GTS te beheersen is. Daarmee is voldaan aan het tweede criterium.
308. Tot slot wordt dit risico niet op een andere manier vergoed. De kans op een onderschatting van de kosten is zeer aannemelijk. De methode voorziet niet in een vergoeding voor een eenzijdig risico zoals deze. Daarmee is voldaan aan het derde criterium.
309. ACM komt op grond van deze toets tot de conclusie dat voldaan is aan de criteria genoemd in randnummer 286 van dit besluit. ACM zal daarom op voorhand overgaan tot een correctie van de tarieven voor het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde inkoopkosten energie voor de kwaliteitsconversietaak. Omdat deze correctie er in beginsel toe leidt dat alle inkoopkosten energie die GTS voor de kwaliteitsconversietaak maakt middels de tarieven vergoed worden, wordt GTS niet gestimuleerd om doelmatig te handelen. Dit kan tot gevolg hebben dat GTS meer kosten maakt dan nodig en afnemers daardoor teveel betalen voor de geleverde diensten. Om dit te voorkomen zal ACM voordat zij tot correctie van de tarieven overgaat

⁹³ Een zuivere schatter is de schatter die gemiddeld genomen de juiste waarde oplevert voor dat wat geschat wordt.



Besluit

toetsen of GTS meer kosten heeft gemaakt dan noodzakelijk. Indien dat het geval blijkt, zal ACM slechts het verschil tussen de geschatte en de gerealiseerde noodzakelijke kosten verwerken in de tarieven. Deze beoordeling zal plaatsvinden in het kader van de jaarlijkse tarievenbesluiten.

9.2.2 Marktfaciliterende activiteiten

310. 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.
311. 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 om een bijdrage te leveren aan een verdere ontwikkeling en uitbreiding van de Nederlandse gasmarkt.
312. Daarnaast opereert GTS in een Europees perspectief. De Gasverordening heeft onder meer tot doel om de marktintegratie te bevorderen.⁹⁴ 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.⁹⁵ Binnen het ENTSB-G dient GTS hiertoe met andere transmissiesysteembeheerders een regionale samenwerking tot stand te brengen.⁹⁶
313. 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

81/95

⁹⁴ ACM verwijst in dit verband naar considerans nummer 12 van de Gasverordening.

⁹⁵ Artikel 8 van de Gasverordening.

⁹⁶ Artikel 12 van de Gasverordening.



Besluit

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.

314. 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 marktfacilitering beschouwt ACM bijvoorbeeld niet de kosten als gevolg van het implementeren van een codewijziging die voortvloeit uit een wetswijziging. Het bestaande pakket aan producten en diensten voorziet immers in het implementeren van codewijzigingen door GTS.
315. Zoals aangekondigd in het Methodebesluit GTS 2014-2016⁹⁷ 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.
316. 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

⁹⁷ Zie Gewijzigd methodebesluit GTS 2014-2016 van 10 februari 2016 (ACM/DE/2016/206758, zaak 15.0385.52), randnummer 256.



Besluit

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.

317. 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.
318. 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 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.
319. 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.
320. 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.



Besluit

321. Op grond van het voorgaande besluit ACM om niet vooraf extra financiële ruimte te creëren ter dekking van kosten voor marktfaciliterende activiteiten.

9.2.3 Nieuwe producten of diensten

322. 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.
323. 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 9.2 ruimte om met deze kostenstijgingen rekening te houden.
324. 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.

9.2.4 Administratieve onbalans

325. ACM is voornemens om het jaarlijkse saldo van de kosten en opbrengsten door administratieve onbalans die GTS in de jaren 2017 tot en met 2021 maakt of verkrijgt na te calculeren. Bij dit saldo zijn ook de kosten of opbrengsten van in de jaren 2017 tot en met 2021 verrekende meetfouten, die betrekking hebben op invoeding of onttrekking van gas in dat jaar of voorafgaande jaren, inbegrepen.⁹⁸ ACM licht dit voornemen nu toe.
326. Allereerst is het relevant de context van de zogenoemde administratieve onbalans te verduidelijken. Administratieve onbalans wordt ook wel het saldo meetverschil genoemd. Meetverschillen ontstaan wanneer marktpartijen meer of minder gas in het netwerk hebben ingevoerd of onttrokken, dan is gemeten. Dit kan het gevolg zijn van meetfouten (verkeerd afgestelde meters), maar ook van meetonzekerheden (meetverschillen binnen een toegestane marge) die tot op zekere hoogte inherent zijn aan metingen. Een positief of negatief saldo meetverschil duidt erop dat in werkelijkheid meer of minder gas in het netwerk van GTS

⁹⁸ Als GTS bijvoorbeeld in het jaar 2017 constateert dat in de jaren 2013 tot en met 2015 een meter verkeerd stond afgesteld, dan vindt er in 2017 een verrekening plaats. Ook de kosten of opbrengsten van deze verrekening zijn onderdeel van het bedoelde saldo.



Besluit

aanwezig is, dan op basis van meetgegevens verklaard kan worden. Naast meetverschillen kan een klein deel van het verschil tussen de fysieke en de administratieve hoeveelheid gas in het netwerk uit andere oorzaken worden verklaard, zoals onzekerheden over de schatting van leidingvoorraad, onbemeten eigen verbruik en gas dat vrijkomt bij werkzaamheden. ACM spreekt daarom hierna over administratieve onbalans.

327. Het teveel of tekort aan gas in het netwerk kan leiden tot een financiële schuld van GTS (die een overschot aan gas in het netwerk heeft) aan een marktpartij (die het teveel aan gas heeft ingevoerd of te weinig gas heeft onttrokken), respectievelijk een vordering van GTS (die een tekort aan gas in het netwerk moet aanvullen) op een marktpartij (die te weinig gas heeft ingevoerd of teveel gas heeft onttrokken). Deze schulden of vorderingen kunnen echter niet altijd worden toegewezen aan individuele marktpartijen, juist omdat meetgegevens hiervoor geen basis bieden. Deze schulden of vorderingen kunnen dan ook deels niet tussen GTS en individuele marktpartijen worden verrekend op basis van meetgegevens. De omvang van deze schulden of vorderingen duidt ACM hierna aan als het 'saldo administratieve onbalans'. Voor dit saldo houdt GTS tot op heden een voorziening aan.
328. ACM heeft onderzoek gedaan naar administratieve onbalans en de manier waarop GTS hiermee omgaat. Uit dit onderzoek blijkt dat het doel van deze voorziening is om geld te reserveren voor het geval het saldo administratieve onbalans op enig moment alsnog (deels) verrekend kan worden met een individuele partij.
329. Uit dit onderzoek blijkt verder dat de administratieve onbalans in de afgelopen jaren overwegend positief is geweest. Er was in elk jaar sprake van een schuld van GTS aan marktpartijen. Het is het beleid van GTS geweest dat het deel van de schuld uit enig jaar dat niet met individuele marktpartijen verrekend kon worden in de vier daaropvolgende jaren gestaffeld vrijviel. Deze vrijvallen zijn door GTS gerapporteerd als niet-tariefgeruleerde opbrengsten en zijn mede als gevolg daarvan door ACM niet bij de tariefregulering betrokken.
330. ACM stelt mede op basis van haar onderzoek vast dat administratieve onbalans direct samenhangt met en volgt uit de gereguleerde transport- en balanceringsstaak van GTS. De financiële verrekening van het saldo administratieve onbalans behoort daarom tot het gereguleerde domein.
331. Nu de financiële verrekening van het saldo administratieve onbalans volgens ACM in de regulering moet worden betrokken, ziet ACM zich voor de vraag gesteld hoe dit moet gebeuren. Voor ACM staat niet vast dat deze verrekening moet plaatsvinden via de introductie van een tariefcorrectie voor het saldo administratieve onbalans waarbij ACM het saldo nacalculeert in de transporttarieven. In wezen gaat het bij de verrekening van het saldo administratieve onbalans immers om een verrekening tussen marktpartijen en GTS van de waarde van een overschot of tekort aan gas van marktpartijen in het gastransportnet. Hier ziet



Besluit

ACM een parallel met de verrekening van kosten en/of opbrengsten van balanceringsacties binnen het balanceringsregime; deze verrekening wordt via de codes gereguleerd. Datzelfde geldt voor de verrekening van het saldo administratieve onbalans voor zover dit wél aan een individuele marktpartij kan worden toegerekend, doordat tijdig een meetfout wordt geconstateerd en de meetgegevens daarvoor worden gecorrigeerd. Een relevant verschil met de verrekeningen van balanceringsacties en tijdig ontdekte meetfouten is echter dat, zoals hiervoor opgemerkt, het saldo administratieve onbalans niet op basis van meetgegevens met individuele marktpartijen kan worden verrekend. Daardoor resteert een niet verrekenbare vordering of schuld en dat leidt tot opbrengsten of kosten voor GTS.

332. ACM acht het van belang dat de financiële verrekening van het saldo administratieve onbalans plaatsvindt binnen het gereguleerde domein van de methodebesluiten. ACM is van mening dat het niet wenselijk is dat GTS voor- of nadeel ondervindt van het saldo administratieve onbalans. Daarom is ACM voornemens om in de komende reguleringsperiode bij de vaststelling van de tarieven – met toepassing van artikel 81c, tweede lid, onder c van de Gaswet – de tarieven aan te passen om het saldo administratieve onbalans met marktpartijen te verrekenen.
333. Concreet is ACM voornemens om voor de jaren 2017 tot en met 2021 het saldo van alle kosten en opbrengsten in het jaar (t) door administratieve onbalans te verwerken in de tarieven. Deze kosten en opbrengsten bestaan uit kosten of opbrengsten door administratieve onbalans die in het jaar (t) ontstaat, maar ook uit kosten of opbrengsten door correcties of bijstellingen van de administratieve onbalans in of vóór het jaar (t), zoals bijvoorbeeld kosten of opbrengsten voor de verrekening van meetfouten.⁹⁹ Voor de volledigheid merkt ACM op dat zij het saldo van kosten en opbrengsten door administratieve onbalans niet betreft bij de bepaling van de x-factor. Dat betekent dat ACM dit saldo op nul schat. ACM is dus voornemens het volledige jaarlijks gerealiseerde saldo administratieve onbalans te verwerken in de tarieven middels een tariefcorrectie.
334. Deze aanpassing is geen nacalculatie waarop het nacalculatiekader dat ACM in paragraaf 9.2 heeft neergelegd van toepassing is. Dat nacalculatiekader beoogt duidelijkheid te geven over de wijze waarop ACM het belang van efficiëntieprikkels op basis van ex ante *revenue cap* regulering wil realiseren, zoals ACM heeft omschreven in hoofdstuk 5 van het methodebesluit.

⁹⁹ ACM merkt hierbij op dat zij bij de bepaling van deze kosten of opbrengsten doet alsof GTS, in tegenstelling tot de huidige situatie, géén voorziening heeft. Indien in het jaar (t) het saldo 10 is zal ACM het saldo van 10 in het jaar (t) gaan verrekenen in het eerstvolgende tarievenbesluit. In de situatie van een voorziening geldt dat GTS dit saldo boekt op de voorziening. Daardoor leidt dit saldo niet direct in het jaar (t) tot opbrengsten in de winst- en verliesrekening van GTS. Pas als zij later, zeg in het jaar ($t+4$), dit deel van de voorziening laat vrijvallen ontstaat een opbrengst van 10 in de winst- en verliesrekening van GTS voor het jaar ($t+4$). ACM zal deze boekhoudkundige werkwijze negeren bij de bepaling van het saldo van kosten en opbrengsten door administratieve onbalans en uitgaan van een saldo van 10 in het jaar (t).



Besluit

In het nacalculatiekader staan criteria op grond waarvan ACM een uitzondering in haar ex ante *revenue cap* regulering kan maken als blijkt dat er substantiële financiële effecten zijn als gevolg van een slechte schatter van de efficiënte kosten. Een dergelijke afweging is hier niet aan de orde. Als ACM het saldo administratieve onbalans zou betrekken bij de vaststelling van de ex ante *revenue cap*, dan zou dat GTS een financiële prikkel geven om het saldo administratieve onbalans in haar voordeel te laten oplopen. Omdat dit in het licht van de hierboven geschetste context van het saldo administratieve onbalans niet wenselijk is, zal ACM het saldo administratieve onbalans niet betrekken bij de ex ante *revenue cap*, en komt zij daarom niet toe aan toepassing van het nacalculatiekader. Anders gezegd: ACM kiest voor nacalculatie, zodat in ieder geval over- en onderrendementen worden voorkomen, zonder toepassing van het kader voor nacalculatie.

335. ACM is verder voornemens om ook een deel van het saldo van de kosten en opbrengsten die GTS de afgelopen jaren als gevolg van administratieve onbalans heeft verkregen te verwerken in de tarieven. ACM is daarom voornemens de tarieven te corrigeren op grond van artikel 81c, tweede lid, onder b, voor het saldo van kosten en opbrengsten door administratieve onbalans in de jaren 2012 tot en met 2016. Bij dit saldo zijn ook de kosten of opbrengsten van in de jaren 2012 tot en met 2016 verrekenende meetfouten, die betrekking hebben op invoeding of onttrekking van gas in dat jaar of voorafgaande jaren, inbegrepen.

9.3 Omzetregulering

336. 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.
337. 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.
338. 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 reserveringsprijs¹⁰⁰ in de veiling) en andere opbrengsten uit gereguleerde taken, zoals opbrengsten uit balancering. De omzetcnacalculatie corrigeert dus eigenlijk het verschil tussen de rekenvolumina en de werkelijke volumina.
339. ACM laat in deze omzetcnacalculatie de overboek- en terugkoopvolumes buiten beschouwing omdat deze op een aparte rekening (dienen te) worden geadministreerd. Ditzelfde geldt voor

¹⁰⁰ Dit is het gereguleerde starttarief.



Besluit

eventuele veilingpremiums (opslagen op het gereguleerde tarief) omdat ook deze omzet op een aparte rekening wordt geadmistreerd. De omzet van niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen valt wel onder de omzetrnacalculatie.

340. 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 $(t+2)$.

9.4 Tariefcorrecties op grond van specifieke wettelijke bepalingen

9.4.1 Niet-reguliere uitbreidingsinvesteringen

341. 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.
342. 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.

9.4.2 Veilinggelden

343. 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.
344. 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



Besluit

345. 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.
346. 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 ($t+2$).

9.4.3 Overboeking- en terugkoopregeling

347. 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.
348. 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.”
349. 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.
350. 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



Besluit

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.

351. De kosten en opbrengsten uit jaar (t) kunnen in aanmerking worden genomen vanaf jaar ($t+2$).

9.5 Toepassing bandbreedte

352. 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 .¹⁰¹ 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).
353. 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 in een uitzonderlijk geval kan afwijken van de gewogen gemiddelde tariefverandering.
354. 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.
355. 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

¹⁰¹ In het eerste jaar van de reguleringsperiode zijn de totale inkomsten gelijk aan de begininkomsten gecorrigeerd met de x -factor en cpi .



Besluit

reguleringsperiode alle voorgestelde individuele tariefveranderingen motiveert. De hoofdregel is dat elk individueel tarief verandert met de gewogen gemiddelde tariefverandering zoals beschreven in randnummer 352. GTS kan in uitzonderlijke gevallen dus nog steeds een tariefafwijking voorstellen. GTS moet bij een dergelijk voorstel echter altijd motiveren waarom het nodig zou zijn om af te wijken van de hoofdregel. ACM zal een voorstel tot tariefafwijking vervolgens beoordelen in het tarievenbesluit. Een concreet geval waarvoor een dergelijke uitzondering mogelijk zou zijn, beschrijft ACM in de volgende randnummers.

356. Een uitzonderingsgeval waarin GTS gemotiveerd een tariefafwijking kan voorstellen is 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 document¹⁰² 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.”*
357. 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.
358. 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.

91/95

¹⁰² 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.



Besluit

359. 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.”
360. 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.
361. 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.
362. 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.
363. 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.
364. 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.



Besluit

10 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. Dit methodebesluit treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2017.

De Autoriteit Consument en Markt maakt dit besluit bekend in de Staatscourant. De Autoriteit Consument en Markt heeft mededeling gedaan van het besluit aan alle partijen die een zienswijze naar voren hebben gebracht en heeft het besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt gepubliceerd.

Den Haag, 23 februari 2017

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

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

93/95



Besluit

Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Aansluitaak ACM AFI	Taak als bedoeld in artikel 10, zesde lid, onder a of b. van de Gaswet Autoriteit Consument en Markt. Afspraken Financiële Informatieverzoeken 2014-2015-2016. Afspraken met GTS over de wijze waarop GTS haar financiële gegevens aan ACM verstrekt.
Balanceringsstaak	De taak van balancering (het in evenwicht houden van het landelijk gastransportnet).
Bestaande aansluitingstaak BNetzA BNetzA-benchmarkstudie Cpi	Taak als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel d. van de Gaswet Bundesnetzagentur. Benchmarkstudie van Bundesnetzagentur. 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 Methodebesluit GTS 2014-2016	Het besluit van ACM waarmee zij de methode tot regulering vaststelt. 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).



Besluit

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.
Tarievenvoorstel	Jaarlijks voorstel voor de tarieven als bedoeld in artikel 82, derde lid, van de Gaswet.
TenneT	TenneT TSO B.V.
TFP	Totale Factorproductiviteit
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.

95/95