



Vereniging Gasopslag Nederland | Postbus 364 | NL – 9700 AJ Groningen | Nederland | Kamer van Koophandel Nr. 53349199 | www.gasopslagnederland.nl | info@gasopslagnederland.nl

Autoriteit Consument en Markt

DEN HAAG

per email aan : REG2027@acm.nl.

Alkmaar, 16 juni 2024

Onderwerp: VGN reactie naar aanleiding van de klankbordgroep bijeenkomsten in het kader van REG2027

Geachte heer, mevrouw,

Vereniging Gasopslag Nederland (“VGN”) draagt graag bij aan een goede regulering van netbeheerders en met name de regulering van Gasunie Transport Services (“GTS”). Voor de leden van VGN zijn de GTS-transporttarieven een groot deel van de variabele kosten en erg belangrijk voor de bedrijfsvoering van gasopslagen. Voor onze klanten bepalen de transportkosten mede de marginale kosten voor het vullen van de gasopslagen. Als zodanig is de regulering van GTS dus ook van invloed op de leveringszekerheid in Nederland. In het verleden heeft VGN dit belang op diverse manieren aan de orde gesteld, onder andere via zienswijzen, bezwaren en beroepschriften op methode besluiten en NC TAR overeenkomsten.

VGN dankt de ACM voor het organiseren van de diverse klankbordgroep bijeenkomsten ter voorbereiding op het ontwerp methode besluit 2027, dit verkleint de kans op toekomstige procedures.

In de bijlage geeft VGN haar visie op het bredere toezicht van de ACM op GTS en een samenvatting van eerder ingebrachte punten.

Met vriendelijke groet,

[Redacted]
Voorzitter Werkgroep
Vereniging Gasopslag Nederland
[Redacted] [@vdvenergy.eu](mailto:[Redacted]@vdvenergy.eu)

VGN reactie in het kader van REG2027

In deze bijlage geeft VGN haar visie op het bredere toezicht van de ACM op GTS en een samenvatting van eerder ingebrachte punten ten tijde van de klankbordgroepen ten behoeve van REG2027.

1 Regulering van GTS

1.1 Lacune in toezicht op GTS

De regulering van natuurlijke monopolies, zoals netbeheerders, is een balancerende act tussen afdwingen van efficiëntie, het behalen van de energie transitie doelen en het rechtvaardig verdelen van de lasten binnen de kaders van de EU en NL-regelgeving. De regulering bestaat uit meer dan alleen het methode besluit en omvat ook het toetsen van de investeringsplannen van GTS. In het methode besluit is de focus met name op de efficiëntie van GTS en bij het toezicht op de investeringsplannen zou het meer moeten gaan om de strategische keuzes die GTS maakt en de daarbij behorende investeringen.

Volgens VGN zit er nu een lacune in het overall toezicht op GTS omdat de strategische keuzes die GTS maakt noch in het Methodebesluit noch in het toezicht op de investeringsplannen aan de orde komt. De ACM toetst de investeringsplannen alleen op de (korte termijn) noodzakelijkheid en niet op de achterliggende strategische keuzes. Juist de strategische keuzes, o.a. wat is de exit strategie die GTS hanteert voor de diverse assets, bepaalt het lange termijn kostenniveau bij GTS.

Een voorbeeld van zo'n strategische keuze binnen GTS is de gehanteerde onderhoudsfilosofie. Deze filosofie heeft impact op de Capex en Opex van GTS. De filosofie kan aan de ene kant goudgerand zijn waardoor er in 2050 nog een volledig functioneel netwerk ligt met behoud van alle assets en de huidige transportcapaciteit of kan, omdat de gas transport markt gaat dalen de komende jaren, als uitgangspunt nemen: "run it into the ground". Hierbij is de transportcapaciteit en het aantal assets in 2050 veel lager. Er zijn ook vele tussenvormen mogelijk (b.v. Risicogestuurd onderhoud, condition based onderhoud etc.) GTS moet uiteraard wel voldoen aan de wettelijke eisen die aan GTS gesteld worden (gas kwaliteit, leveringszekerheid etc.).

In brede zin is belangrijk wat voor exit strategie GTS hanteert met betrekking tot de assets onder beheer. Daarin moeten keuzes gemaakt worden wanneer welke assets niet langer gebruikt gaan worden. Die keuzes moeten gemaakt worden op het gebied van compressorstations, kwaliteitconversie assets (b.v. peakshaver) of het aantal GOSsen dat GTS onder beheer heeft. Iedere keuze heeft invloed op Capex en Opex, en het doel zou moeten zijn dat de totale kosten zo laag mogelijk zijn.

Momenteel is er geen toezicht op de strategische keuzes van GTS. De ACM zou dit in samenspraak met KGG moeten aanpassen.

1.2 Energietransitie modellen

De energiemarkt is aan grote veranderingen onderhevig. Voor goed toezicht is het belangrijk om een transparant energietransitie model te hebben van de verwachte ontwikkelingen wat gedragen wordt door alle stakeholders. Het is belangrijk om consistent hetzelfde model te gebruiken, zowel bij de investeringsplannen, het bepalen van de leveringszekerheid parameters en het Methodebesluit (o.a. de versnellingsfactor).

Volgens VGN is het model dat gebruikt wordt door de netbeheerders voor het ontwikkelen van de investeringsplannen het juiste startpunt. Dit wordt uitgebreid geconsulteerd en is voor VGN begrijpelijk. Het zou volgens VGN goed zijn als deze basis ook gebruikt wordt voor het bepalen van de leveringszekerheid parameters en voor het Methodebesluit.

Een consistent model is ook belangrijk om bijvoorbeeld investeringsplannen van GTS te toetsen. Momenteel is onduidelijk op basis van welke lange termijn aannames GTS bepaalde investeringen doet (bv. in de Peakshaver). Aangezien het investeringsplan het enige aangrijpingspunt is om investeringen van GTS te toetsen, is het zeer belangrijk dat er overeenstemming is over de onderliggende lange termijn scenario's.

Tevens heeft de ACM de verplichting om de lange termijn tariefontwikkeling in kaart te brengen en daarbij is een gedragen energietransitie model ook cruciaal.

De ACM zou actief moeten bijdragen aan het energie transitie model en dit consequent moeten gebruiken in het toezicht op GTS.

1.3 Impact energie transitie en kosten verdeling

Bij de energietransitie is er met name veel aandacht voor elektriciteit waar de voornaamste reguleringsuitdaging ligt in het borgen dat de noodzakelijke investering in de elektriciteitsnetten efficiënt gebeurt. Een grote uitdaging op dit vlak is het “volloop risico” voor elektriciteitsnetten: Wie neemt het risico als een investering niet, of pas veel later, volledig benut wordt? In het verleden lag dit risico volledig bij de netbeheerders, waardoor zij terughoudend waren met investeren. Dit leidt tot een vertraging in de energietransitie.

Voor gas is er sprake van een andere situatie. Daar is sprake van een “leegloop risico”. De afgelopen jaren is het verbruik en transport van gas drastische afgenomen en dat zal de komende jaren ook zo zijn¹. Aangezien de investeringen een lange afschrijvingstermijn hebben, tot 55 jaar, leidt dit tot hogere tarieven voor de achterblijvende gebruikers van het GTS net. Momenteel wordt dit “leegloop risico” volledig afgewenteld op de gebruikers van het GTS net. VGN heeft dit onder andere aangekaart in de recente rechtszaak over het Methodebesluit GTS 22-26. Het CBb heeft in de uitspraak de huidige systematiek van de ACM bevestigd: Het volledige “leegloop risico” ligt bij de gebruikers.

Voor het nieuwe Methodebesluit heeft de ACM de mogelijkheid de systematiek te herzien. Terecht merkt de ACM op dat forse tariefsverhogingen het draagvlak voor de energietransitie verlagen. Dit geldt aan de elektriciteitskant maar ook aan de gaskant. In het concept Nationaal Plan Energiesysteem wordt gas als belangrijke transitie brandstof aangemerkt en gesproken van een verantwoorde afbouw².

In de huidige systematiek is er qua verdeling van de lasten alleen een keuze tussen de netbeheerder en de gebruiker. Het zou goed zijn als er een derde mogelijkheid bij kwam in de vorm van socialisatie van de kosten over alle partijen in Nederland. Er zijn namelijk ook heel veel indirecte voordelen die aan alle partijen (consumenten en bedrijven) ten goede komen. Zo’n derde route zou een vorm van subsidie kunnen zijn, zoals momenteel bij HNS wordt toegepast, of andere vormen. In het geval van GTS zou het ook kunnen dat de staat, als enig aandeelhouder, genoeg neemt met lager dividend. De derde route moet wel passen binnen de EU regels met betrekking tot staatssteun.

Op zich is het vreemd dat aan de ene kant het vollooprisico bij waterstof wel wordt gesubsidieerd en het leegloop risico bij gas niet. Dat is niet consistent.

De ACM zou actief in samenspraak met KGG moeten onderzoeken wat voor alternatieven er zijn met betrekking tot het socialiseren van een gedeelte van de kosten van GTS.

¹ Gezamenlijke Netbeheerders : [Netbeheer Nederland Scenario’s Editie 2025](#)

² Concept NPE; p15

2 Specifieke onderwerpen voor REG2027

2.1 Benchmark

Onder de Europese regelgeving mogen alleen de efficiënte kosten van GTS vergoed worden. In het verleden heeft de ACM een benchmark uitgevoerd om de statische efficiëntie van GTS te bepalen. De laatste benchmark (TCB18) is vanwege een aantal gebreken door het CBb afgekeurd waardoor de ACM de efficiëntie van GTS op 100% heeft vastgesteld.

Het principe van een benchmark is echter niet door het CBb afgekeurd. VGN is van mening dat een Benchmark met buitenlandse gas TSO een uitstekende manier is om de statische efficiëntie van GTS te bepalen, o.a. omdat op die manier objectief door een externe, onafhankelijke partij de efficiëntie van GTS bepaald wordt.

- Objectieve, kwantitatieve vergelijking tussen peers
- Vergelijking die niet uit de voorgestelde efficiëntie toets van de ACM kan komen, omdat de ACM geen zicht heeft op buitenlandse TSO's
- Voorkomt informatieachterstand bij de ACM; ACER heeft zicht op alle gas TSO's
- Geeft een lange termijn prikkel voor GTS om efficiënt te blijven
- Transparant en goed uitlegbaar aan de achterban van de VGN

VGN is dan ook verheugd dat onder de nieuwe Europese regelgeving ACER de opdracht heeft gekregen om een benchmark te doen op de Europese TSO's. ACER is daar inmiddels mee begonnen maar deze benchmark zal niet op tijd klaar zijn om te gebruiken voor GTS voor REG2027. Dit betekent dat er voor REG2027 een alternatief gevonden moet worden, maar VGN hecht er wel aan dat het principe van de benchmark blijft bestaan en ook in volgende reguleringsmethodes wordt toegepast. In het verleden heeft VGN onder andere de suggestie gedaan om de prestaties van GTS met zichzelf in de tijd te vergelijken.

De ACER benchmark wordt om de 4 jaar gemaakt. De eerste is gereed op 5 augustus 2027 en de tweede op 5 augustus 2031. Op basis van de indicatieve planning voor het methode besluit (slide 9 van KBG van 12 mei 2025) zou de input van de tweede ACER benchmark gebruikt kunnen worden voor een volgende Methodebesluit met een ingangsdatum 1 januari 2033.

Op basis van deze planning pleiten de VGN voor een termijn van 6 jaar (2027-2032). Dit geeft nadrukkelijk de mogelijkheid om de ACER benchmark te gebruiken in het volgende Methodebesluit.

Een bijkomend voordeel is dat het de tweede ACER benchmark betreft, waardoor eventuele onvolkomenheden in de eerste benchmark op tijd kunnen worden rechtgezet in de tweede benchmark. Dit geeft de VGN extra vertrouwen dat de ACER benchmark objectief en transparant is en zal voldoen aan de eisen van het CBb.

2.2 Energiekosten en incentives

De energie kosten van GTS worden bepaald door het volume van elektriciteit en de prijs van elektriciteit. Het volume kan GTS beïnvloeden door steeds de meest efficiënte kwaliteitsconversie assets in te zetten en het transport optimaal te doen. In de nieuwe methodiek zou het toetsen van het efficiënte inzet van assets een onderdeel moeten zijn.

Voor de kwaliteitsconversie heeft GTS zowel eigen middelen (bijvoorbeeld Ommen en Zuidbroek) als inkoop van derden (stikstof op Wieringermeer). Voor de eigen middelen zijn naar verwachting de variabele kosten lager dan voor de inkoop van derden; bij de eigen middelen bestaan die nagenoeg alleen uit elektriciteit, terwijl er bij inkoop van derden naast elektriciteit ook sprake is van een vergoeding voor de assets van de stikstofleverancier. Er dient een incentive te zijn, zodat GTS deze inkoop van derden zoveel mogelijk afbouwt en minimaliseert.

Voor de prijs van elektriciteit verzoekt VGN de ACM om te onderzoeken of het mogelijk is om tot een zelfde “benchmark” structuur te komen als voor de risk free rate (gemiddelde 20 jaars staatsobligatie). Een mogelijkheid zou bv zijn om aan GTS de inkoop prijs te vergoeden die gebaseerd is op baseload inkopen, waarbij er 50% DA en 50% MA ingekocht wordt (50/50 benchmark). Indien GTS deze prijs benchmark verslaat dan mag GTS een gedeelte van de extra inkomsten behouden.

VGN verzoekt de ACM om in het REG2027 besluit een benchmark op te nemen voor de elektriciteitsprijs en de efficiënte inzet van de assets

2.3 Risicopremie WACC

Een groot gedeelte van de GTS inkomsten (~ 80%) is tegenwoordig op nacalculatie basis, het gaat dan om de Capex (nacalculatie CPI en RfR) en Energie kosten. VGN vindt het terecht dat deze kosten worden nagecalculeerd omdat GTS daar geen of nauwelijks invloed op heeft. De vraag is of door deze grote fractie van nacalculatie ook het risico voor GTS verder is afgenomen en dat daarom ook de WACC omlaag moet worden bijgesteld.

Het recente Brattle rapport geeft ook aan dat de beta voor GTS naar beneden toe bijgesteld zou kunnen worden, gezien het geringe investeringsniveau. Op slide 14 van de door ACM getoonde presentatie tijdens de KBG van 26 mei zijn de gemiddelde jaarlijkse geplande investeringen te zien t.o.v. GAW 2023. De Peer group kent variaties tussen de 10% en 45%. Zowel TenneT zee (hoger) als GTS (lager) hebben scores die buiten deze bandbreedte liggen. Voor TenneT zee stelt Brattle voor de asset beta met 1 standaarddeviatie te verhogen. De VGN stellen voor om gespiegeld daaraan de asset beta voor GTS met 1 standaarddeviatie (0,14) te verlagen.

2.4 KPI

In de KBG van 26 mei heeft de ACM een aantal KPI voorgesteld om de efficiency van GTS te meten. Naar de mening van de VGN dienen de KPI's gerelateerd te zijn aan de service die GTS aan de markt verleent. Voorbeelden daarvan zijn:

KPI	Toelichting
Energie (MWh) / QC volume	De hoeveelheid elektriciteit die gebruikt wordt bij kwaliteitsconversie zou stabiel / licht dalend moeten zijn (i.v.m. efficiëntie van de nieuwe Zuidbroek II faciliteit)
Energie (MWh) / Getransporteerde MWh gas	De hoeveelheid elektriciteit/gas die gebruikt wordt om gas te transporteren zou (licht) dalend moeten zijn (i.v.m. minder drukval in de leidingen).
Opex / Capaciteits boeking	Opex zou omlaag moeten gaan als er minder geboekt wordt, idealiter gaat dat lineair
Administratieve Onbalans	Deze zou in principe 0 moeten zijn maar is de afgelopen jaren steeds in het nadeel van de VGN geweest.
ICT kosten	Deze zou moeten dalen omdat het nu binnen Gasunie gedeeld wordt met andere business units
Desinvesteringen	Deze zouden gerelateerd moeten zijn aan de exit strategie van GTS.

VGN verzoekt de ACM om bovenstaande KPI's op te nemen in de nieuwe methode van regulering.