

Autoriteit Consument & Markt

T.a.v. dr. [REDACTED]
Postbus 16326
2500 BH DEN HAAG

Gasunie Transport Services B.V.

Postbus 181
9700 AD Groningen
Concourslaan 18
T (050) 521 22 50
E info@gastransport.nl
Handelsregister Groningen 02084889
www.gasunietransportservices.com

Datum

23 juni 2025

Doorkiesnummer

+31 50 521 22 50

Ons kenmerk

[REDACTED]

Uw kenmerk**Onderwerp**GTS-reactie n.a.v. 7^e klankbordgroepbijeenkomst REG27

Geachte heer [REDACTED]

Tijdens de zevende klankbordgroepbijeenkomst (KBG) REG27, d.d. 10 juni 2025, is een overzicht gepresenteerd van de actuele stand van zaken in het kader van REG27. GTS spreekt in algemene zin haar steun uit voor de door de ACM voorgestelde wijziging in de reguleringsmethodiek. Het voornemen om te verschuiven van outputgerichte regulering naar een inputgestuurde benadering, waarbij de borging van efficiëntie wordt ingericht via kostenmonitoring en procestoetsing, wordt door GTS ondersteund.

GTS beschouwt cost-plus regulering als een passende benadering binnen dit kader waarbij er in beginsel van kan worden uitgegaan dat de netbeheerder doelmatig en efficiënt opereert bij de uitvoering van zijn wettelijke taken. In de kern geldt immers dat een netbeheerder vanuit zijn publieke taakstelling en verantwoordelijkheden te allen tijde een efficiënte werkwijze beoogt. En dat waar er ruimte is voor verbetering, de netbeheerder dat constructief oppakt. GTS ondersteunt daarom ook het principe dat er, alvorens (als uiterste stap) tot een eventuele correctie op de toegestane inkomsten over te gaan, eerst handelingsperspectief moet worden geboden.

GTS wil echter nadrukkelijk onder de aandacht brengen dat de voorgestelde reguleringsmethodiek in belangrijke mate kwalitatief en nog rudimentair van aard is. Voor GTS is op dit moment nog onvoldoende duidelijk op welke wijze de ACM voornemens is om invulling te geven aan de beoordeling van efficiëntie en hoe deze beoordeling (uiteindelijk, wanneer de andere stappen geen soelaas bieden) kan leiden tot een eventuele correctie op de toegestane inkomsten. Deze onduidelijkheid brengt voor GTS aanzienlijke risico's met zich mee, doordat gedurende de gehele reguleringsperiode onzekerheid blijft bestaan over de hoogte van de inkomsten. Bovendien is het kenmerk van ex ante-regulering dat vooraf houvast wordt geboden over de kaders en aan de netbeheerder zo duidelijkheid wordt gegeven over het kunnen terugverdienen van de efficiënte kosten. GTS verzoekt de ACM daarom om in het (ontwerp) methodebesluit zo veel mogelijk duidelijke en toetsbare kaders op te nemen, zodat de uitvoerbaarheid, voorspelbaarheid en rechtvaardigheid van de reguleringssystematiek gewaarborgd zijn.

In bijgaande notitie vindt u onze verdere beschouwing op i) de financiële voorgenomen uitgangspunten, ii) de voorgenomen wijze van toezicht en iii) de voorgestelde transparantievereisten. Voor nader overleg kunt u contact opnemen met mevrouw [REDACTED] (+31 6 [REDACTED] of [REDACTED]@gasunie.nl).

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]

[REDACTED]

Manager Markt en Regulering

1. Financieel

Bepaling van de kosten, volumes en inkomsten

Inkomstenbesluit

GTS benadrukt allereerst positief te zijn over het feit dat de ACM gebruik maakt van schattingen van de netbeheerders. Het voorgestelde aggregatieniveau van de kostenschattingen acht GTS in principe werkbaar. Wellicht ten overvloede herhaalt GTS dat het schatten steeds lastiger wordt naarmate de periode verder in de toekomst ligt. Bovendien zijn de specifieke kostencategorieën als de desinvesteringen en de ontmantelingskosten, door hun aard moeilijk te voorspellen. De hoogte kan per asset sterk uiteenlopen, en het moment waarop specifieke assets worden gedesinvesteerd of ontmanteld is vaak onzeker.

Ten behoeve van het inkomstenbesluit verzoekt de ACM, conform de Energiewet, aan GTS om tevens een inschatting te maken van volumes, ook wel de verwachte gecontracteerde capaciteiten. GTS wijst er, zoals ook mondeling toegelicht, op dat die verwachte gecontracteerde capaciteit dusdanig zal zijn dat die zich niet laat verenigen met het voornemen om de versnellingsfactor ongewijzigd te laten (waarover hieronder meer).

Tarievenbesluit

De bovengenoemde onzekerheid bij het schatten van kosten op langere termijn kan verminderd worden door de netbeheerders jaarlijks te laten herschatten bij het tarievenbesluit. Op die manier kunnen nacalculaties geminimaliseerd worden. De ACM geeft aan dat zowel de initiële schattingen als de jaarlijkse herschattingen gecorrigeerd kunnen worden indien deze niet-navolgbaar zijn. GTS benadrukt dat zijzelf geen belang heeft om slecht onderbouwde schattingen aan te leveren en derhalve zo goed mogelijk zal schatten. GTS verzoekt de ACM dan ook om terughoudend om te gaan met correcties, en de toetsing van schattingen proportioneel toe te passen. Daarmee wordt voorkomen dat een te strikte toepassing onbedoeld leidt tot grotere onzekerheid en grotere nacalculaties.

Ten slotte wenst GTS te benadrukken dat zij behoefte heeft aan duidelijkheid over de hoogte van haar toegestane inkomsten ten tijde van het tarievenbesluit. Dat is ook passend bij de ex ante-regulering en bij het uitgangspunt dat kosten kunnen worden terugverdiend. GTS verzoekt de ACM daarom om in het tarievenbesluit expliciet aan te geven welke kostensoorten verder zullen worden onderzocht en daarmee onder de toetsingsmethodiek vallen, én welke kosten niet ter discussie staan en onverminderd tot vergoeding zullen komen. Deze helderheid is niet alleen cruciaal voor de voorspelbaarheid en stabiliteit van de regulering, maar is ook van groot belang voor de financiële positie van GTS en ondersteunt daarmee haar kredietwaardigheid op de kapitaalmarkt.

Kostenverdeling over tijd

Tijdens de KBG heeft de ACM opnieuw aangegeven voornemens te zijn de huidige versnellingsfactor van 1,3 voor GTS ongewijzigd te handhaven. GTS heeft reeds eerder kenbaar gemaakt zich hiermee niet te kunnen verenigen, vanwege het ontbreken van een voldoende onderbouwde argumentatie en het volledig ontbreken van cijfermatige onderbouwing voor deze keuze. Bovendien heeft GTS gemotiveerd onderbouwd waarom er wél aanleiding bestaat de versnellingsfactor aan te passen – en dat de huidige versnellingsfactor niet aansluit bij de recente scenario's zoals gebruikt in het investeringsplan (IP) en de daaruit resulterende verwachte gecontracteerde capaciteiten. Dit

standpunt van de ACM is desondanks nog ongewijzigd gebleven. Hoewel GTS expliciet heeft verzocht om nadere onderbouwing van de gehanteerde versnellingsfactor, heeft de ACM tot op heden geen aanvullende toelichting of analyse verstrekt. Daarmee is het handhaven van de versnellingsfactor op 1,3 onhoudbaar.

De overige voorgestelde maatregelen in het kader van het afnemend gasnetgebruik, waaronder de toepassing van de nominale WACC en de directe en volledige vergoeding van assets op het moment van desinvestering, kunnen door GTS worden ondersteund. GTS ziet op dit moment geen aanleiding om deze voorgestelde aanpak aan te passen.

Aandachtspunten GTS

10%-prikkel bij verkoop assets door GTS

De ACM is voornemens om de 10% prikkel bij de verkoop van assets door GTS te schrappen bij overdrachten naar zustermaatschappijen en andere gasnetbeheerders. Deze prikkel zou dan alleen nog van toepassing zijn bij overdrachten aan derden. GTS kan hiermee leven waar het HNS betreft, aangezien GTS daar geen mogelijkheid heeft de verkoopprijs te maximaliseren vanwege een prijsafsprake per kilometer leiding

Het schrappen van de prikkel bij overdracht aan [zustermaatschappijen of] regionale netbeheerders is echter onterecht. De ACM geeft hierbij als toelichting dat een dergelijke prikkel zou leiden tot relatief hoge nettarieven, omdat een overdracht normaliter plaatsvindt tegen de GAW. GTS heeft reeds toegelicht dat deze argumentatie onjuist is. Bij de aanname dat een prikkel zou leiden tot hoge nettarieven, gaat de ACM namelijk voorbij aan de besparingen op ontmantelingskosten, die anders via tarieven aan netgebruikers zouden worden doorberekend, waardoor een overdracht inclusief prikkel juist kan bijdragen aan een verlaging van de nettarieven. Bovendien vindt bij overdracht aan regionale netbeheerders, de overdracht ook bij behoud van prikkel nog steeds plaats tegen de GAW, of lager wanneer het alternatief voor de gasnetbeheerder goedkoper is. Hieruit volgt dan een onderhandeling tussen GTS en de andere gasnetbeheerder.

Een prikkel van 10% is erop gericht de verkoopopbrengst te maximaliseren, hetgeen tevens in het belang is van de markt. GTS blijft van mening dat een dergelijke prikkel passend en proportioneel is in situaties waarin géén sprake is van vaste prijsafspraken en er ruimte is voor onderhandeling. Bij overdrachten aan netbeheerders waarbij de verkoopprijs ook lager kan zijn dan de GAW, beschouwt GTS een prikkel onverkort als passend en gerechtvaardigd.

GTS roept hierbij in herinnering dat in het kader van het vigerende methodebesluit marktpartijen hadden voorgesteld om de prikkel in te perken, maar de ACM dat gemotiveerd heeft afgewezen (zie Bijlage 5, rnr. 241), óók voor overdracht aan zustermaatschappijen. Die motivering klopt nog steeds.

Assetoverdracht

GTS ondersteunt het voornemen van de ACM om de inkomstenneutrale overdracht van assets van GTS naar Gasunie, die nu via een incidentele correctie plaatsvindt, structureel te borgen in de nieuwe reguleringsmethodiek. GTS denkt graag mee over de exacte uitwerking hiervan, zodat zij de ACM op efficiënte wijze van de benodigde gegevens kan voorzien. Mogelijk is daarbij ook afstemming met de accountant vereist over de voorgenomen werkwijze.

WACC

Tijdens de KBG heeft de ACM aangegeven nog geen (voorlopige) beslissing te hebben genomen ten aanzien van de WACC. In haar eerdere reactie heeft GTS reeds uitvoerig haar visie gegeven op het Brattle-rapport. GTS van mening dat ondanks de verschuiving in de wijze van toetsing (van output-naar inputregulering), het wezenlijke kader van de regulering ongewijzigd blijft. Binnen dit kader krijgt GTS nog steeds haar efficiënte kosten vergoed, vermeerderd met een redelijk rendement.

Hoewel vanuit sommige perspectieven wordt betoogd dat de methodiek juist tot risicoreductie zou leiden, ziet GTS dat de structurele onzekerheid over de toegestane inkomsten gedurende de gehele reguleringsperiode – als gevolg van de nieuwe en nog niet geheel uitgewerkte nieuwe benadering van de ACM – vanuit risico's bezien juist een verslechtering betekent ten opzichte van de huidige systematiek. In de huidige benadering bestaat vooraf duidelijkheid over de toegestane inkomsten; dat fundament van voorspelbaarheid en stabiliteit komt in de nieuwe methodiek te vervallen. GTS acht deze onzekerheid van wezenlijk belang bij de beoordeling van een passend rendement. Voor het overige volstaat GTS met een verwijzing naar de eerder gemaakte opmerkingen (waaronder de misvatting dat relatief lage investeringen zouden nopen tot een lagere Bèta).

2. Toezicht - signalen

Monitoren van kosten en prestaties

Monitoring van kosten

De ACM is voornemens om onverwachte, onverklaarbare of buitengewone (kosten)ontwikkelingen te signaleren door kostenontwikkelingen te monitoren. GTS ondersteunt het voornemen om de kostenontwikkelingen te monitoren per netbeheerder over tijd. Daarnaast wil de ACM, waar mogelijk, netbeheerders onderling vergelijken. Hierbij wil GTS nogmaals benadrukken dat een dergelijke vergelijking alleen zinvol is wanneer structureel vergelijkbare netbeheerders met elkaar worden vergeleken. GTS verzoekt de ACM daarom, om in lijn met hetgeen hierover door de ACM tijdens de KBG is aangegeven ("GTS is één groep"), expliciet in het (O)MB op te nemen dat vergelijkingen enkel plaatsvinden onder deze voorwaarden. Dit impliceert dat GTS niet vergelijkbaar is met TenneT of de RNB's. Daarnaast is vergelijking met buitenlandse TSO's – zoals in het kader van de methodebesluiten tot nu toe uitgebreid duidelijk is gemaakt door GTS – enkel toegestaan wanneer sprake is van (in de kern) structureel vergelijkbare netbeheerders en ook dan voor exogene verschillen deugdelijk wordt gecorrigeerd.

GTS kan ondersteunen dat de ACM een vergelijking maakt met data van GTS uit de drie voorgaande jaren, echter verzoekt zij nogmaals de ACM om nadere toelichting te geven van de keuze voor deze specifieke referentieperiode. ACM is voornemens om de uitvraag van de reguleringsdata vanaf 2026 aan te passen, GTS kan dit ondersteunen. Zoals ook door de ACM zelf is aangegeven wordt een uitvraag over de jaren 2024 en 2025 bemoeilijkt wanneer voor deze jaren er sprake is van een andere wijze van definiëren en rapporteren.

Monitoring van prestaties

Tijdens de KBG heeft de ACM een overzicht getoond van de (kosten)posten en de daaraan gekoppelde prestaties die zij voornemens is te gaan monitoren (slide 33 en 34). GTS vindt dat de geboden informatie onvoldoende bijdraagt aan het verschaffen van de gewenste duidelijkheid.

Voor GTS, en vermoedelijk ook voor de andere netbeheerders, is het op basis van de huidige informatie lastig om de (kosten)posten en prestaties eenduidig te interpreteren. Hoewel enkele posten duidelijk zijn, blijven er significante vragen bestaan over de door ACM gehanteerde definities en over de beoogde relevantie van bepaalde prestatie-indicatoren. Die zijn cruciaal. Zoals tijdens de KBG is toegelicht, ontbreekt inzicht in de toegevoegde waarde van indicatoren waarbij de verschillende kostenposten worden gedeeld door (bijvoorbeeld) kilometer leiding, stations, aansluitingen et cetera.

GTS verzoekt de ACM derhalve om een eenduidige lijst met alle (kosten)posten en gekoppelde prestaties die specifiek voor GTS van toepassing zullen worden als indicatoren. En om daarbij per post en prestatie aan te geven wat naar mening van de ACM de relevantie is in het kader van haar toets op efficiëntie – en dat die waarde hoe dan ook indicatief is. GTS benadrukt in dit verband dat de voorgestelde vergelijkingen, in hun huidige vorm, naar haar oordeel geen direct of betrouwbaar inzicht bieden in de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Anders gezegd zijn deze in huidige vorm onbruikbaar voor een efficiëntiebeoordeling. GTS gaat graag daarbij nader in gesprek met de ACM.

Procestoetsing

Naast het toezicht via monitoring van kosten en prestaties, is de ACM voornemens ook toezicht te houden door middel van toetsing van bedrijfsprocessen. Met deze procesgerichte aanpak beoogt de ACM mogelijke tekortkomingen of inefficiënties in de uitvoering van taken te signaleren.

GTS onderschrijft dat vergelijkingen tussen netbeheerders niet altijd mogelijk zijn. In de KBG heeft de ACM aangegeven verschillende groepen netbeheerders te hanteren, waarbinnen vergelijkingen kunnen plaatsvinden. GTS vormt hierin (zoals hierboven aangegeven) een afzonderlijke groep, waardoor uitsluitend vergelijking met de eigen prestaties mogelijk is. GTS ondersteunt deze benadering, omdat alleen een vergelijking met een structureel vergelijkbare en efficiënte netbeheerder relevant is.

In de eerste twee jaar is de ACM voornemens de volgende processen te toetsen: i) risicomanagement, ii) aanbestedingen, en iii) planning en control. De ACM behoudt naar eigen zeggen ruimte om in latere jaren aanvullende processen te toetsen. Eerder heeft de ACM bij de selectie van processen criteria genoemd zoals frequentie, kosten en doorlooptijd. GTS heeft er begrip voor dat deze criteria worden losgelaten. Wel verzoekt GTS de ACM om, ter bevordering van transparantie en zorgvuldigheid een duidelijk selectiekader en toetsingskader op te nemen in het (O)MB. Deze kaders zouden richting moeten geven aan de keuze voor te toetsen processen én de wijze waarop deze worden beoordeeld waarbij eventuele signalen van inefficiënties aantoonbaar moeten worden gemaakt door de ACM.

3. Toezicht – onderzoek en interventie

Tijdens de KBG heeft de ACM een toelichting gegeven op het onderdeel ‘onderzoek en interventie’, voorheen aangeduid als ‘escalatieladder’. De ACM identificeert daarbij verschillende stappen, van het verzamelen en prioriteren van signalen tot aan het (als laatste stap) eventueel lager vaststellen van de inkomsten. Zoals ook door GTS is opgemerkt, ontbreekt vooralsnog een concrete uitwerking van de wijze waarop de ACM invulling geeft aan dit proces van onderzoek en interventie. Dit terwijl dit cruciaal is. Er moet vooraf duidelijkheid bestaan.

Onderzoeksfase

De signalen kunnen voor de ACM aanleiding vormen om vervolgonderzoek te starten. Echter geeft de ACM geen duidelijkheid over bij welke ontwikkeling vervolgonderzoek volgt. GTS begrijpt dat de ACM geen grenswaarden opneemt, maar tot op heden blijft onduidelijk hoe signalen wel door de ACM zullen worden geïnterpreteerd en gewogen.

Verbeterfase

Tijdens de KBG is aangegeven dat het tijdens de onderzoeksfase mogelijk is dat een inefficiëntie wordt vastgesteld, waarbij de ACM verantwoordelijk is voor het formuleren van de probleemdefinitie. Op basis van deze definitie dient de betreffende netbeheerder een verbeterplan op te stellen, dat vervolgens door de ACM kritisch zal worden beoordeeld. Daarmee wordt de bal van de vermeende inefficiëntie bij de netbeheerder gelegd. GTS acht deze rolverdeling problematisch. Deze strookt niet met het uitgangspunt dat de ACM zelf de bewijslast draagt en alleen kan ingrijpen wanneer sprake is van een evidente inefficiëntie. Bovendien gaat dit ten onrechte ervan uit dat ACM's probleemdefinitie per se leidend en juist is. Een verbeterplan vanuit de netbeheerder is pas aan de orde nádat deugdelijk is bewezen door de ACM dat sprake is van (voldoende evidente) inefficiëntie en waarom. GTS verzoekt de ACM om nadere toelichting op – en aanpassing van – deze rolverdeling.

Daarnaast is voor GTS onduidelijk welke procedure wordt gevolgd in het geval van een verschil van inzicht tussen ACM en de netbeheerder over de aard of het bestaan van een inefficiëntie. GTS kan zich niet op voorhand committeren aan een verbeterplan of verbetertraject indien zij van oordeel is dat geen sprake is van een inefficiënte situatie.

Lager vaststellen van de inkomsten

De ACM geeft aan dat indien het verbetertraject niet toereikend is, zij de inkomsten voor de netbeheerder (kennelijk) aanpast. Hoewel de ACM aangeeft dat netbeheerders de gelegenheid krijgen tot (aanvullende) toelichting en spreekt over het bieden van handelingsperspectief, is het vooralsnog onzeker wat dit in de praktijk betekent en welke waarde daaraan kan worden gehecht. De aanpassing van inkomsten kan niet worden toegepast zonder dat de ACM eerst (evidente) inefficiëntie degelijk heeft aangetoond én alle stappen van het *onderzoek en interventie* heeft doorlopen. Nadat de voornoemde stappen zijn doorlopen, dient de ACM alsnog een afweging te maken of aanpassing van de toegestane inkomsten toegepast moet worden. Die afweging dient voldoende onderbouwd te zijn en deugdelijk worden gemaakt. Bovendien moet de aanpassing alleen voor de toekomst gelden, volgens het principe van handelingsperspectief en verbeterplannen.

Ten slotte wil GTS nogmaals benadrukken dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze nieuwe reguleringsmethodiek leidt tot minder voorspelbaarheid en zekerheid voor netbeheerders ten aanzien van het toetsingsproces. GTS dringt er dan ook met klem op aan dat de ACM in het (O)MB voldoende rechtszekerheid biedt door ten minste heldere definities op te nemen van begrippen als ‘evident’ en ‘verwijtbaarheid’ én te verduidelijken welke stappen er worden doorlopen vóórdat uiteindelijk een aanpassing van toegestane inkomsten (going forward) wordt overwogen – en dat ook die laatste ultieme stap een separate afweging en onderbouwing vraagt. GTS acht het noodzakelijk dat de ACM vooraf duidelijk de beoordelingskaders uiteenzet waarbinnen zij de efficiëntie van netbeheerders zal beoordelen en aantonen, inclusief het doorlopen van alle stappen.

Voorbeeld

De ACM heeft middels een fictief voorbeeld gepoogd meer context te geven aan het onderdeel ‘onderzoek en interventie’. GTS merkt op dat het voorbeeld enkele kwetsbaarheden in de beoogde aanpak blootlegt.

Het voorbeeld dat tijdens de KBG werd besproken illustreert dat een andere aanpak door de netbeheerder, zoals het vooraf betrekken van een bodemspecialist, niet noodzakelijk tot een efficiënter resultaat had geleid. In sommige gevallen zou een voorafgaand bodemonderzoek juist hebben geresulteerd in een langere doorlooptijd en hogere kosten. Daarnaast spelen factoren als urgentie, beschikbaarheid van expertise en onzekerheden over de houdbaarheid van gegevens een rol in het maken van reële keuzes. GTS roept de ACM dan ook op om terughoudend te zijn met een te beperkte definitie van efficiëntie en efficiëntie in context te plaatsen van de gehele bedrijfsvoering. Zo kan wat voor dat specifieke proces of deze periode meer kosten oplevert, per saldo leiden tot lagere kosten. Bovendien kan de afweging alleen worden gezien rekening houdend met de wettelijke taken en belangen van GTS (die staan voorop) en een integrale benadering, waarbij de ACM niet op de stoel van de netbeheerder kan of mag zitten. Verder dient te worden gewaakt voor *hindsight bias*: efficiëntie dient te worden beoordeeld op basis van het moment van handelen. Conclusies van (vermeende) inefficiëntie kunnen niet lichtvaardig worden getrokken – en dienen te worden gebaseerd op de informatie die destijds beschikbaar was.

4. Transparantie

Voor wat betreft het onderwerp transparantie verwijst GTS allereerst graag naar haar eerdere reacties op voorgaande klankbordgroepen. De hierin aangedragen aandachtspunten blijven van onverminderd belang.

Daarnaast wijst GTS erop dat het methodebesluit dient om de methode voor vaststelling van de tarieven te bepalen. Deze biedt geen grondslag voor de ACM om additionele publicatieverplichtingen op te leggen dan uit de wetgeving volgen.