



Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/600689
Zaaknummer : ACM/23/184724
Datum : 14 december 2023

Gewijzigd methodebesluit GTS 2022-2026

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

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 4 |
| 2 | Procedure van totstandkoming van dit besluit | 6 |
| 3 | Beoordelingskader | 8 |
| 3.1 | Context van regulering | 8 |
| 3.2 | De relatie tussen tariefregulering en andere reguleringsinstrumenten | 8 |
| 3.2.1 | Wettelijke taken | 9 |
| 3.2.2 | Tariefregulering | 9 |
| 3.2.3 | Investeringsplannen | 9 |
| 3.2.4 | Conclusie | 10 |
| 3.3 | Samenhang met de andere reguleringsbesluiten van de ACM | 10 |
| 3.3.1 | Van methodebesluit... | 10 |
| 3.3.2 | ...via x-factorbesluit... | 10 |
| 3.3.3 | ...naar tarievenbesluit | 10 |
| 3.3.4 | Conclusie | 11 |
| 3.4 | Wettelijke opdracht | 11 |
| 3.4.1 | Conclusie | 12 |
| 3.5 | Invulling van de wettelijke opdracht | 12 |
| 3.5.1 | Eigenschappen van de methode van regulering | 13 |
| 3.5.2 | Afwegingen bij het invullen van de wettelijke opdracht | 14 |
| 3.5.3 | Conclusie | 14 |
| 4 | Onderzoeken | 16 |
| 4.1 | Onderzoek afnemend gasnetgebruik | 16 |
| 4.1.1 | Conclusies onderzoek gasbenutting en tariefregulering | 17 |
| 4.1.2 | Positie netgebruikers | 18 |
| 4.1.3 | Wijzigingen in de regulering | 19 |
| 4.2 | Onderzoek wijziging schattingsmethode efficiënte kapitaalkosten | 20 |
| 4.3 | Onderzoeken door onderzoeksbureaus | 21 |
| 5 | Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek | 23 |
| 6 | Uitgangspunten van de regulering | 25 |
| 6.1 | Toepassing van de x-factor | 25 |
| 6.2 | Duur van de reguleringsperiode | 25 |
| 6.3 | Omzetregulering | 27 |
| 6.4 | Benchmarking | 27 |
| 7 | Methode van regulering | 29 |
| 7.1 | Bepalen van de x-factor | 29 |
| 7.1.1 | Eindinkomsten | 30 |
| 7.1.2 | Begininkomsten | 30 |
| 7.2 | Definitie van kosten inclusief een redelijk rendement | 33 |
| 7.2.1 | Keuzes en wijzigingen ten aanzien van de definitie van kosten inclusief een redelijk rendement | 37 |
| 7.3 | Bepalen van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode | 45 |
| 7.3.1 | Corrigeren voor statische inefficiëntie | 45 |
| 7.3.2 | Bepalen verwachte kapitaalkosten | 46 |
| 7.3.3 | Bepalen verwachte operationele kosten | 51 |
| 7.4 | Bepalen van de waarde van parameters | 55 |
| 7.4.1 | Redelijk rendement | 55 |
| 7.4.2 | Inflatie | 62 |
| 7.4.3 | Statische efficiëntieparameter | 63 |
| 7.4.4 | Dynamische efficiëntieparameter | 63 |
| 8 | Relatie tot het tariefbesluit | 73 |
| 8.1 | De voorspelde gecontracteerde capaciteit | 73 |
| 8.2 | Omzetregulering | 74 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 8.3 | Voornemens tot nacalculatie op grond van de algemene bevoegdheid | 74 |
| 8.3.1 | Uitgangspunten bij de voornemens tot nacalculatie | 74 |
| 8.3.2 | Wijziging nacalculatiekader | 76 |
| 8.3.3 | Inkoopkosten energie en vermogen | 80 |
| 8.3.4 | Administratieve onbalans | 81 |
| 8.3.5 | Omschakeltaak GTS | 82 |
| 8.3.6 | De kapitaalkosten van verwachte investeringen | 83 |
| 8.3.7 | De kosten van desinvesteringen en de opbrengsten uit desinvesteringen | 84 |
| 8.3.8 | De risicovrije rente en de rente voor kostenvoet vreemd vermogen | 85 |
| 8.4 | Tariefcorrecties op grond van specifieke wettelijke bepalingen | 87 |
| 8.4.1 | Investeringen als bedoeld in artikel 39e of 54a van de Gaswet | 87 |
| 8.4.2 | Veilinggelden | 88 |
| 8.4.3 | Overboeking- en terugkoopregeling | 88 |
| 9 | Dictum | 90 |
| 10 | Begrippenlijst | 91 |

1 Inleiding

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) uitvoering aan artikel 82, tweede lid, van de Gaswet. Op grond hiervan moet de ACM voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services B.V. (hierna: GTS) de methode van regulering vaststellen.
 2. De ACM stelt de reguleringsperiode voor GTS vast voor de periode 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026. De ACM licht deze keuze nader toe in paragraaf 6.2.
 3. Dit methodebesluit heeft betrekking op de taken als bedoeld in artikelen 10 en 10a van de Gaswet. Het betreft:
 - a. het uitvoeren van gastransport en de daaraan gerelateerde taken (hierna: de transporttaak);
 - b. het aansluiten, onderhouden en wijzigen van een aansluiting op het landelijk gastransportnet (hierna: de aansluitingentaak);
 - c. het in evenwicht houden van het landelijke gastransportnet (hierna: de balanceringstaak); en
 - d. het omzetten van gas naar een hogere of lagere energie-inhoud, dan wel gas in een door de gebruiker gewenste samenstelling brengen (hierna: de kwaliteitsconversietaak).
 4. In dit methodebesluit wordt dus een methode van regulering vastgesteld voor de hiervoor genoemde taken van GTS. Op basis van dit besluit stelt de ACM vervolgens een x-factor (of doelmatigheidskorting) vast.
- 4a.** De ACM heeft de methode van regulering voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026 vastgesteld bij besluit van 28 januari 2021.¹ Bij uitspraak van 4 juli 2023² heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) dit methodebesluit vernietigd en de ACM opgedragen om binnen zes maanden een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak. Met dit besluit geeft de ACM uitvoering aan de uitspraak van het CBb. Voor de leesbaarheid zijn de gewijzigde onderdelen ten opzichte van het methodebesluit van 28 januari 2021 geel gemarkeerd.

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 hoofdstuk 3 beschrijft de ACM welk kader zij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van de ACM te motiveren bij de totstandkoming van de methode van regulering. In hoofdstuk 4 en 5 staan de uitgevoerde onderzoeken en aangebrachte wijzigingen in dit besluit ten opzichte van het methodebesluit GTS 2017-2021 beschreven.
6. Vervolgens beschrijft de ACM de methode van regulering in hoofdstuk 6. Daarna beschrijft de ACM in hoofdstuk 7 de methode tot vaststelling van de x-factor. Hoofdstuk 8 beschrijft de relatie tussen dit besluit en het tariefbesluit. De ACM eindigt het besluit met het dictum (hoofdstuk 9).

¹ ACM/UIT/542662.

² ECLI:NL:CBB:2023:316.

-
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. De ACM heeft vier 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 het wettelijk kader voor het methodebesluit van GTS. Bijlage 3 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop de ACM het redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt. Bijlage 4 bevat een gedetailleerde beschrijving van de nieuwe systematiek voor het schatten van de efficiënte kapitaalkosten.³

³ Bijlage 5 bij het methodebesluit GTS 2022-2026 van 28 januari 2021 maakt geen onderdeel meer uit van het gewijzigd methodebesluit. Deze bijlage bevatte de zienswijzen en de reactie van de ACM hierop.

2 Procedure van totstandkoming van dit besluit

10. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit. De ACM bouwt in belangrijke mate voort op de eerder genomen besluiten en relevante jurisprudentie.
11. Ingevolge artikel 82, tweede lid, van de Gaswet stelt de ACM de methode van regulering vast voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt.
12. De 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 de 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 24 organisaties hebben zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.⁴ Ter voorbereiding op het ontwerpmethodebesluit hebben er in totaal zestien bijeenkomsten plaatsgevonden, waarvan de eerste plaatsvond op 28 oktober 2019 gevolgd door bijeenkomsten op 11 november 2019, 14 november 2019, 3 februari 2020, 2 maart 2020, 30 maart 2020, 9 april 2020, 16 april 2020, 20 april 2020, 23 april 2020, 14 mei 2020, 25 mei 2020, 5 juni 2020, 8 juni 2020, 15 juni 2020 en 22 juni 2020. De ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. De ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van de ACM, www.acm.nl/REG2022.
14. De ACM heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing verklaard op de totstandkoming van dit besluit.
15. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft de ACM op 31 augustus 2020 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 de ACM het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken gepubliceerd op de internetpagina van de ACM, www.acm.nl. Op 6 oktober 2020 heeft er middels teleconferentie een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van deze hoorzitting is geplaatst op www.acm.nl. Ook heeft de ACM alle schriftelijke zienswijzen op deze internetpagina gepubliceerd. Deze zienswijzen zijn mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzeperiode. De ACM, GTS en de representatieve organisaties die een zienswijze hebben ingediend, hebben in het kader van het door artikel 82, tweede lid, Gaswet voorgeschreven overleg getracht overeenstemming te bereiken over onderdelen

⁴ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de consumentenbond, Coteq Netbeheer B.V., European Federation of Energy Traders (EFET), Enduris B.V., Enexis B.V., EnergieSamen, Gasunie Transport Services N.V., GAZPROM, Liander N.V., de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE), Netbeheer Nederland, N.V. Rendo (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel), Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (OGLNG), Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPa, nu Element NL), Stedin B.V., TenneT TSO B.V., Vereniging Eigen Huis, Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW), Vereniging Energie-Nederland, Vereniging Gasopslag Nederland, Vereniging FME Vereniging Nederlandse Wind Energie Associatie, Westland Infra Netbeheer B.V. en Zebra Gasnetwerk B.V.

van dit methodebesluit. De ACM, GTS en de betrokken representatieve organisaties hebben hiertoe in november en december 2020 en begin januari 2021 over en weer contact gehad, waarbij uitgebreid de wederzijdse belangen en standpunten zijn besproken. Begin januari 2021 is duidelijk geworden dat overeenstemming niet mogelijk is. De ACM heeft de onderliggende belangen die bij de bijeenkomsten die in november, december en januari naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming.

16. In bijlage 5 van het vernietigde methodebesluit van 28 januari 2021 heeft de ACM haar reactie op de zienswijzen gegeven. Als een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit, heeft de ACM dit duidelijk aangegeven.

16a. In zijn uitspraak van 4 juli 2023⁵ heeft het CBB het methodebesluit vernietigd, bepaald dat de ACM binnen zes maanden een nieuw besluit moeten nemen, en de ACM opgedragen om daarbij:

- de statische efficiëntieparameter (de θ) op 1 te bepalen;
- ten behoeve van de vaststelling van de WACC de parameter risicovrije rente te bepalen aan de hand van staatsobligaties met een looptijd van twintig jaar en
- te bepalen dat de risicovrije rente minimaal 0,5% bedraagt;
- aan te kondigen dat ook investeringen met een afschrijvingstermijn van tien jaar of minder zullen worden nagecalculeerd, en
- te beslissen op het voorstel van GTS tot het opnemen van een bonus/malusregeling voor de kosten van energie en vermogen (prijs en volume) voor kwaliteitsconversie en de transporttaak.

16b. De ACM stelt het gewijzigd methodebesluit overeenkomstig artikel 82, tweede lid van de Gaswet vast na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt. De ACM heeft hieraan invulling gegeven door middel van overleg met de klankbordgroep van 31 oktober 2023. Voor deze klankbordgroep hebben in totaal vertegenwoordigers van 14 organisaties zich aangemeld en zitting genomen.⁶ De ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomst naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. De ACM heeft de vergaderstukken (inclusief het verslag) van dit overleg gepubliceerd op de internetpagina van de ACM, www.acm.nl.

⁵ ECLI:NL:CBB:2023:316.

⁶ Coteq, EFET, Element NL, Energie-Nederland, Enexis, GTS, Gazprom Energy, Liander, Netbeheer Nederland, RENDO, Stedin, TenneT, VEMW, Vereniging Gasopslag Nederland.

3 Beoordelingskader

17. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM het beoordelingskader dat zij hanteert. De ACM gaat eerst in op de context van regulering (paragraaf 3.1), vervolgens gaat zij in op de relatie tussen de tariefregulering en de andere reguleringsinstrumenten (paragraaf 3.2). De ACM beschrijft in paragraaf 3.3 de samenhang met de andere reguleringsbesluiten van de ACM. Vervolgens gaat de ACM in op de wettelijke opdracht (paragraaf 3.4).⁷ Tot slot beschrijft de ACM hoe zij de wettelijke opdracht invult (paragraaf 3.5).

3.1 Context van regulering

18. De 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. Uit de artikelen 2, 10 en 10a van de Gaswet volgt dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een wettelijk monopolie heeft 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.
19. 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”*.⁸ 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.
20. De wetgever heeft *ex ante* toezicht noodzakelijk geacht en ingesteld door middel van regulering van de netbeheerders (in plaats van achteraf via het mededingingsrecht). Het doel van regulering is om zo goed mogelijk uit te sluiten dat de netbeheerder, onder andere bij zijn tariefstelling, misbruik maakt van zijn monopoliepositie en een systeem van goed werkende concurrentie te simuleren.

3.2 De relatie tussen tariefregulering en andere reguleringsinstrumenten

21. De ACM houdt bij het vaststellen van de methode van regulering rekening met andere reguleringsinstrumenten. Tariefregulering is immers niet het enige instrument waarmee het gedrag van netbeheerders wordt gereguleerd. Hieronder gaat de ACM kort in op de verhouding van de tariefregulering tot andere instrumenten waarmee het gedrag van GTS wordt gereguleerd.

⁷ Voor het volledige wettelijk kader, zie bijlage 2.

⁸ Vergelijk Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

3.2.1 Wettelijke taken

22. De wetgever heeft het gedrag van netbeheerders gereguleerd door hun de uitvoering van wettelijke taken op te dragen. GTS is op grond van artikel 2, eerste lid, van de Gaswet aangewezen als de landelijke netbeheerder van het gastransportnet en mag alleen de aan haar opgedragen wettelijke taken uitvoeren. Deze taken zijn limitatief. GTS mag dus geen andere taken verrichten. De wet bevat voorschriften over de wijze waarop de netbeheerder deze taken moet uitoefenen. Te denken valt aan het voorschrift dat een netbeheerder zich bij de uitvoering van zijn taken onthoudt van iedere vorm van discriminatie tussen netgebruikers en aan voorschriften met betrekking tot het kwaliteitsborgingssysteem van de netbeheerder. In verscheidene codes is de wijze waarop de netbeheerder zijn taken dient uit te voeren nader uitgewerkt. De ACM houdt toezicht op de naleving van deze codes die voorschriften, tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in de artikelen 12a en 12b van de Gaswet bevatten (hierna: de codes).
23. In de kern komen de wettelijke taken van GTS en de diensten die zij ter uitvoering van die wettelijke taken levert op het volgende neer: GTS is verantwoordelijk voor het transporteren van gas, het aansluiten van netgebruikers, het aanleggen, het onderhouden en beheren van netten, het beschikbaar hebben en houden van voldoende netcapaciteit en het converteren van hoog calorisch gas naar laag calorisch gas. GTS mag zich niet bezig houden met de productie van, handel in of levering van gas.

3.2.2 Tariefregulering

24. De wettelijke taken van GTS liggen ten grondslag aan dit methodebesluit. GTS maakt namelijk kosten voor het uitvoeren van de wettelijke taken. De inkomsten uit de tarieven gebruikt GTS om deze kosten te dekken. Dat betekent overigens niet dat alle gemaakte kosten per definitie worden vergoed.
25. Tariefregulering zorgt er primair voor dat de tarieven niet te hoog zijn. Dat vereist dat zowel nu als in de toekomst een redelijke verhouding tussen prijs en kwaliteit tot stand komt. Tariefregulering kan daaraan bijdragen door:
 - Monopoliewinsten te voorkomen;
 - GTS een financiële prikkel te geven om (te innoveren en daarmee) kostenverlagingen door te voeren;
 - GTS een financiële prikkel te geven om (te innoveren en daarmee) de optimale kwaliteit en kwantiteit te leveren; en
 - GTS voldoende inkomsten te geven om haar wettelijke taken nu en in de toekomst uit te voeren door tarieven op een voldoende hoog niveau vast te stellen.

3.2.3 Investeringsplannen

26. GTS heeft op grond van artikel 7a van de Gaswet de plicht om elke twee jaar een investeringsplan op te stellen. In dit plan staan de investeringen die GTS nodig acht om uitvoering te geven aan haar wettelijke taken. De ACM beoordeelt of GTS in redelijkheid tot dit plan heeft kunnen komen. Nadat deze toets heeft plaatsgevonden en eventuele wijzigingen zijn doorgevoerd, stelt GTS het definitieve investeringsplan vast en worden de in het investeringsplan opgenomen investeringen noodzakelijk geacht voor de uitvoering van de wettelijke taken van GTS. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat is

beoogd dat de investeringsplannen netbeheerders zekerheid geven over het terugverdienen van de efficiënte kosten van de uitvoering van noodzakelijke investeringen. Dat betekent dus niet dat de geraamde investeringskosten in de tarieven verwerkt moeten worden.⁹

3.2.4 Conclusie

27. Zoals aangegeven in randnummer 25 zorgt tariefregulering er primair voor dat de tarieven niet van een te hoog niveau zijn. De ACM houdt bij de methode van tariefregulering rekening met de verhouding van de tariefregulering tot andere reguleringsinstrumenten. Zo neemt zij alleen kosten van wettelijke taken in aanmerking als grondslag voor de vaststelling van de inkomsten van GTS en gaat zij ervan uit dat de investeringen opgenomen in het (na beoordeling door de ACM definitief vastgestelde) investeringsplan noodzakelijk zijn. Omdat voor GTS diverse voorschriften gelden bij de uitvoering van haar wettelijke taken, zijn financiële prikkels voor GTS om de optimale kwaliteit en kwantiteit te leveren in die gevallen niet nodig.

3.3 Samenhang met de andere reguleringsbesluiten van de ACM

28. Jaarlijks stelt de ACM in het tarievenbesluit de tarieven vast die GTS in rekening mag brengen. De ACM vindt het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe deze tarieven samenhangen met dit besluit en de hiervan afgeleide x-factor voor GTS. De ACM hecht hier enerzijds aan omdat deze begrippen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Anderzijds wordt op deze manier duidelijk waarom de ACM bepaalde begrippen (zoals 'toegestane inkomsten') gebruikt bij de methode van regulering.

3.3.1 Van methodebesluit...

29. De ACM stelt met dit methodebesluit de methode van regulering vast voor de wettelijke taken van de landelijke netbeheerder. Met deze methode van regulering beoogt de 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.

3.3.2via x-factorbesluit...

30. Vervolgens past de ACM het methodebesluit toe om de hoogte van de begininkomsten en de x-factor voor GTS vast te stellen. De ACM doet dat in het x-factorbesluit. De x-factor is de reële jaarlijkse verandering van de toegestane inkomsten van GTS. De begininkomsten zijn de inkomsten in het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode, die worden gecorrigeerd met de x-factor en de consumentenprijsindex (hierna: CPI) om de toegestane inkomsten in het eerste jaar van de reguleringsperiode te berekenen. De methode van regulering is dus een methode voor de berekening van de begininkomsten en x-factor. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 82, vierde lid, van de Gaswet.

3.3.3 ...naar tarievenbesluit

31. GTS zendt jaarlijks aan de ACM een voorstel voor de tarieven die zij zal berekenen voor de uitvoering van haar taken (hierna: tarievenvoorstel). De wettelijke grondslag hiervoor is

⁹ Besluit investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas, Stb. 2018, 375, p. 6.

artikel 82, derde lid, van de Gaswet.

32. De hoogte van de tarieven wordt bepaald door de toegestane inkomsten (inclusief correcties) en de voorspelde gecontracteerde capaciteit. De ACM berekent daarom ten behoeve van het tarievenvoorstel voor elk jaar van de reguleringsperiode de toegestane inkomsten. De ACM berekent de toegestane inkomsten als volgt: De ACM berekent eerst de totale inkomsten op basis van de begininkomsten, de x-factor en de CPI. De ACM corrigeert de berekende totale inkomsten vervolgens op basis van specifieke wettelijke bepalingen en de algemene correctiemogelijkheden van artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet. Hieruit volgen de toegestane inkomsten zoals bedoeld in de Verordening (EU) 2017/460 van de Commissie van 16 maart 2017 tot vaststelling van een netcode betreffende geharmoniseerde transmissietariefstructuren voor gas (hierna: NC-TAR).¹⁰
33. De ACM stelt 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.

3.3.4 Conclusie

34. Het methodebesluit geeft in belangrijke mate vorm aan de tariefregulering. Het methodebesluit resulteert in een x-factor en begininkomsten en legt zo de hoogte van de inkomsten voor de reguleringsperiode grotendeels vast. Vervolgens stelt de ACM in de tarievenbesluiten daadwerkelijk de hoogte van de inkomsten vast, waarop zij de tarieven baseert. Daarbij kan en/of moet de ACM een aantal correcties doen. Deze correcties noemt de ACM ook wel nacalculaties.

3.4 Wettelijke opdracht

35. In deze paragraaf beschrijft de ACM haar wettelijke opdracht om de methode van regulering van GTS vast te stellen, zoals deze volgt uit Verordening (EG) Nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005 (hierna: de Gasverordening) en de Gaswet).¹¹
36. Uit de Gasverordening volgt dat de tarieven een afspiegeling moeten zijn 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. In de Gaswet is voorgeschreven dat de ACM het methodebesluit vaststelt met in achtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken worden bevorderd. De ACM moet hierbij rekening houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen.

¹⁰ Zie artikel 3, elfde lid, van Verordening 2017/460 (NC-TAR).

¹¹ Voor het volledige wettelijk kader van het methodebesluit voor GTS zie bijlage 2.

37. Op grond van de Gasverordening, de Gaswet, de bijbehorende parlementaire geschiedenis en rechterlijke uitspraken dient de gekozen methode ertoe te leiden dat:
- De tarieven die netgebruikers betalen voor de uitvoering van de wettelijke taken door GTS de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement weerspiegelen;
 - een redelijk rendement een rendement is dat in het economisch verkeer gebruikelijk is;
 - GTS voldoende ruimte heeft om te investeren in (i) doelmatige transportkwaliteit, (ii) voorzieningszekerheid en (iii) duurzaamheid.
38. Het methodebesluit van GTS moet dus leiden tot een vergoeding van de kosten die gerelateerd zijn aan doelmatige bedrijfsvoering én een doelmatige kwaliteit. Dit betekent niet dat de tarieven alle kosten dekken. Alleen de efficiënte kosten dienen tot vergoeding te komen in de tarieven. De toevoeging dat de doelmatige kwaliteit en voorzieningszekerheid van de netten ertoe doet, maakt duidelijk dat een eenzijdige focus op zo laag mogelijke tarieven ongewenst is. Er moet voldoende financiële ruimte zijn en blijven voor doelmatige kwaliteit. Doelmatige kwaliteit betekent niet de hoogst mogelijke kwaliteit, aangezien bij de hoogst mogelijke kwaliteit de kosten en de baten van een extra eenheid kwaliteit niet met elkaar in verhouding staan. Hierbij houdt de ACM ook rekening met de kwaliteit die wordt voorgeschreven in wettelijk vastgelegde normen.
39. Daarnaast heeft de nationale wetgever voorgeschreven dat de ACM rekening moet houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen. De ACM moet met het oog op de borging van in het bijzonder de publieke belangen voorzieningszekerheid en duurzaamheid in de regulering rekening houden met de bij GTS noodzakelijke systeemintegriteit en verbetering ervan. Hiertoe bepaalt GTS zelf welke investeringen noodzakelijk zijn voor de systeemintegriteit. Dit hangt samen met het principe van outputregulering. Uit de verschillende belangen die de wetgever heeft opgenomen volgt dat de ACM bij de vaststelling van de methode van regulering niet enkel het belang van kostendoelmatigheid voor ogen mag houden. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat GTS geen ruimte krijgt om op efficiënte wijze te investeren in voorzieningszekerheid¹² en duurzaamheid.¹³ Een eenzijdige focus op kostendoelmatigheid op de korte termijn gaat dan ten koste van het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid op de lange termijn.

3.4.1 Conclusie

40. De wetgever heeft de ACM de opdracht gegeven om via regulering te voorkomen dat GTS misbruik maakt van haar monopoliepositie. In randnummer 37 wordt de wettelijke opdracht waar het methodebesluit aan moet voldoen beschreven. Er zijn verschillende methodes denkbaar die aan deze wettelijke opdracht voldoen. De ACM heeft binnen de wettelijke opdracht ruimte om keuzes te maken over hoe zij de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt. Hierna licht de ACM dit verder toe.

3.5 Invulling van de wettelijke opdracht

41. In deze paragraaf beschrijft de ACM welke afwegingen zij maakt bij het invullen van de wettelijke opdracht. Dit beschrijft de ACM door de hiervóór beschreven context van de regulering (paragraaf

¹² Voorzieningszekerheid wordt hierbij door de ACM breed geïnterpreteerd.

¹³ Onder duurzaamheid valt onder andere de energietransitie.

3.1), relatie tussen de tariefregulering en de andere reguleringsinstrumenten (paragraaf 3.2) en wettelijke opdracht (paragraaf 3.4) aan elkaar te verbinden.

42. Zoals beschreven in randnummer 25 zorgt tariefregulering er primair voor dat de tarieven niet te hoog zijn. De ACM streeft met tariefregulering naar een redelijke verhouding tussen prijs en kwaliteit, voor nu en in de toekomst. In randnummer 25 heeft de ACM ook beschreven op welke manier tariefregulering hier aan kan bijdragen. Dit zijn doelen van tariefregulering die de ACM op basis van een bredere context ziet.

3.5.1 Eigenschappen van de methode van regulering

43. Om elk van de doelen genoemd in randnummer 25 te bereiken moet de methode van regulering verschillende eigenschappen hebben. Deze paragraaf heeft als doel om te illustreren dat deze eigenschappen moeilijk te verenigen zijn in één methode. Hiertoe beschrijft de ACM hierna per doel de eigenschap die een methode moet hebben om het doel te kunnen bereiken. De uiteindelijke invulling van de wettelijke opdracht volgt in de paragrafen 3.5.2 en 3.5.3.
44. Om monopoliewinsten te voorkomen, is het van belang dat de inkomsten die GTS uit de tarieven mag *verkrijgen*, niet hoger zijn dan de kosten die GTS maakt (inclusief een redelijk rendement). Als de inkomsten wel hoger zijn dan de kosten van GTS, zou GTS een hoger rendement behalen dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. In dat geval zijn monopoliewinsten niet voorkomen.
45. Om GTS een financiële prikkel te geven tot kostenverlaging, is van belang dat de inkomsten die GTS mag verkrijgen, geen directe relatie hebben met de kosten die GTS realiseert. De inkomsten worden daarom *exogeen* bepaald. De ACM gaat er hierbij van uit dat GTS streeft naar winstmaximalisatie. Winstmaximalisatie betekent het maximaliseren van het verschil tussen de (netto contante waarde van de verwachte toekomstige) inkomsten en de uitgaven. GTS ervaart een prikkel om minder uitgaven te doen als de inkomsten niet direct afhankelijk zijn van de uitgaven. Een daling van de uitgaven leidt dan niet tot evenredige daling van de inkomsten, waardoor het verschil tussen de (netto contante waarde van de toekomstige) uitgaven en inkomsten toeneemt. Hierdoor kan GTS haar winst dus maximaliseren.
46. Zoals beschreven in randnummer 38, kan de tariefregulering bijdragen aan een optimale kwaliteit en kwantiteit. Om GTS een prikkel te geven om de optimale kwaliteit en kwantiteit te realiseren is het van belang dat de inkomsten die GTS mag verkrijgen afhankelijk zijn van de mate waarin de netbeheerder de optimale kwaliteit en kwantiteit realiseert. Dit betekent dat GTS de prikkel krijgt om de optimale kwaliteit en kwantiteit te realiseren doordat het leveren daarvan leidt tot extra inkomsten en meer winst voor GTS. In de wetgeving zijn normen voor de kwaliteits- en kwantiteitseisen vastgelegd. Te denken valt aan veiligheidseisen en voorschriften aan invoedspecificaties. Wanneer dit het geval is, kan het tariefreguleringsinstrument GTS niet prikkelen tot de optimale kwaliteit en kwantiteit, omdat GTS in deze gevallen geen afweging kan maken. Dit laat onverlet dat de methode van regulering GTS in staat moet stellen om aan de kwaliteits- en kwantiteitseisen te voldoen.
47. Om GTS voldoende inkomsten te geven om haar diensten nu en in de toekomst aan te kunnen bieden, is het van belang dat de inkomsten die GTS mag verkrijgen, niet lager zijn dan de eigen kosten inclusief een redelijk rendement. Als GTS lagere inkomsten verkrijgt dan haar eigen kosten heeft zij een lager rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk is.

3.5.2 Afwegingen bij het invullen van de wettelijke opdracht

48. De eigenschappen beschreven in de paragraaf hierboven zijn niet eenvoudig te verenigen in één methode. De ACM moet daarom een zekere balans tussen de verschillende doelen van tariefregulering nastreven. Ter illustratie. De methode kan alleen met zekerheid bereiken dat GTS geen hogere, maar ook geen lagere inkomsten verkrijgt dan haar eigen kosten, door de tarieven direct te relateren aan de eigen kosten. In feite komt dat neer op een *cost-plus* regulering. GTS verdient immers altijd haar eigen kosten inclusief een redelijk rendement terug. GTS behaalt dan gegarandeerd een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Een dergelijke methode geeft netbeheerders echter geen prikkel om kostenverlagingen door te voeren of om een optimale kwaliteit te geven.
49. De ACM kan GTS maximaal prikkelen tot kostenverlaging door de inkomsten volledig exogeen te bepalen of door, in het extreme geval, tot in lengte van dagen een vast tariefniveau te hanteren. GTS ervaart dan een sterke prikkel om kosten te verlagen. Het tarief kan echter leiden tot inkomsten die hoger zijn of lager zijn dan de eigen kosten, waardoor het zo kan zijn dat GTS een hoger of lager rendement verdient dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. Ook kan een sterke prikkel tot kostenverlaging ervoor zorgen dat de kwaliteit verslechtert of dat GTS niet langer kan voldoen aan de vraag naar transportcapaciteit. Dit betekent dat GTS geen prikkel ervaart om de optimale kwaliteit of kwantiteit te leveren.
50. De twee bovengenoemde voorbeelden illustreren dat verschillende gewenste eigenschappen niet per definitie verenigbaar zijn in één methode, zodat de ACM een balans moet nastreven tussen de doelen van de tariefregulering. De wettelijke opdracht geeft al in belangrijke mate richting voor waar deze balans gevonden dient te worden. In paragraaf 3.4 heeft de ACM beschreven dat uit de wettelijke opdracht volgt dat de ACM de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is moet vaststellen. Daarbij is het van belang dat GTS voldoende ruimte heeft om te investeren in (i) doelmatige transportkwaliteit, (ii) voorzieningszekerheid en (iii) duurzaamheid. Uit deze opdracht volgt dat de doelen van tariefregulering van belang zijn bij de invulling van de wettelijke opdracht, maar niet dat elke afweging is toegestaan. De ACM kan bijvoorbeeld niet beslissen om financiële prikkels te negeren door *cost plus* regulering toe te passen. Dat past niet binnen de ruimte van de wettelijke opdracht van de ACM. De wettelijke opdracht impliceert dus dat de ACM een zekere balans tussen de verschillende doelen van tariefregulering na moet streven.

3.5.3 Conclusie

51. De ACM is van mening dat een methode die leidt tot een ex ante inkomstenplafond op het niveau van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement het beste aansluit bij de wettelijke opdracht en doelstellingen. De verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement, zijn de kosten die “*een fictieve efficiënte concurrent*” naar verwachting in de positie van GTS zou maken tijdens de reguleringsperiode. Door uit te gaan van de verwachte kosten inclusief een redelijk rendement van een fictieve efficiënte concurrent worden ten eerste monopoliewinsten voorkomen. De tarieven zijn immers gebaseerd op de kosten die een fictieve efficiënte concurrent zou maken waarbij rekening is gehouden met een niet meer dan redelijk rendement. Ten tweede wordt GTS geprikkeld om minder kosten te maken. GTS maakt namelijk meer winst als zij haar kosten weet te verlagen ten opzichte van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk

rendement. En tot slot verkrijgt GTS voldoende inkomsten om haar wettelijke taken nu en in de toekomst uit te voeren, zolang GTS minstens even efficiënt werkt als de fictieve efficiënte concurrent. Dit is ook van belang met het oog op voorzieningszekerheid en duurzaamheid.

52. Zoals eerder aangegeven impliceert de wettelijke opdracht dat de ACM een zekere balans tussen de achterliggende doelen na moet streven. Tegelijkertijd laat de wettelijke opdracht de ACM ruimte om nader in te vullen wat zij precies verstaat onder de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De ACM moet bijvoorbeeld bepalen wat kosten zijn, wat efficiënt is, wat de verwachtingen voor toekomstige jaren zijn en wat een redelijk rendement is. Hoe de ACM haar opdracht invult, bepaalt of en in welke mate de methode de doelen van tariefregulering bereikt. Deze doelen houdt de ACM bij haar invulling, waar mogelijk, in acht.
53. De ACM houdt rekening met de bredere context waarin een netbeheerder opereert bij de afwegingen die de ACM maakt over de invulling van de methode. De energietransitie heeft bijvoorbeeld andere gevolgen voor de netbeheerders gas dan voor de netbeheerders elektriciteit. Dit kan tot gevolg hebben dat er bij de regulering van netbeheerders gas andere zwaarwegende belangen zijn dan bij de regulering van netbeheerders elektriciteit.

4 Onderzoeken

54. De ACM maakt voor dit besluit gebruik van verschillende onderzoeken. Ten eerste heeft de ACM zelf twee onderzoeken gedaan. In paragraaf 4.1 beschrijft de ACM het onderzoek naar de gevolgen voor tariefregulering van afnemend gasnetgebruik als gevolg van de energietransitie en de afnemende productie uit het Groningenveld. Dit onderzoek leidt tot een aantal wijzigingen van de methode. In paragraaf 4.2 beschrijft de ACM het onderzoek naar de schattingsmethode voor de efficiënte kapitaalkosten. De ACM beschrijft voor beide onderzoeken de aanleiding, opzet en uitkomsten van dit onderzoek. De precieze wijzigingen van de methode beschrijft de ACM in hoofdstuk 7 en bijlage 4.
55. Voor het bepalen van de *weighted average cost of capital* (hierna: WACC), de dynamische efficiëntieparameter en de statische efficiëntieparameter maakt de ACM gebruik van onderzoeken door verschillende onderzoeksbureaus. De ACM geeft in paragraaf 4.3 een overzicht van deze onderzoeken en verwijst naar de delen van dit besluit waar zij de uitkomsten en toepassing van deze onderzoeken beschrijft.

4.1 Onderzoek afnemend gasnetgebruik

56. Als gevolg van de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening in 2050 verwacht de ACM dat het gebruik van de gasnetten van GTS en de RNB's gas zal afnemen. Daarom heeft de ACM in een vooronderzoek onderzocht wat de consequenties zijn van het afnemend gebruik van de gasnetten voor haar reguleringsmethodiek. Dit vooronderzoek heeft plaatsgevonden voorafgaand aan het formele traject van het methodebesluit. Tijdens het vooronderzoek heeft overleg plaatsgevonden met stakeholders over de mogelijke consequenties van afnemend gebruik van gasnetten voor de regulering.¹⁴ Op basis van het vooronderzoek is in het formele proces van de methodebesluiten vervolgonderzoek gedaan. In het vervolg van dit hoofdstuk worden beide onderzoeken beschreven.
57. De ACM heeft in het vooronderzoek zelf drie toekomstscenario's ontwikkeld voor de afnemende benutting van het landelijk gastransportnet en de regionale gastransportnetten tot 2050. Deze toekomstscenario's hebben als uitgangspunt dat wordt voldaan aan de doelstelling in het klimaatbeleid om in 2050 CO₂-emissies te reduceren met 95% ten opzichte van 1990. De toekomstscenario's verschillen van elkaar op twee aspecten: de omvang en het tempo van het afnemend gasnetgebruik richting 2050, en de inzet van groen gas, waterstof en aardgas in combinatie met afvang- en opslag van CO₂ in elektriciteitsopwekking. De drie scenario's zijn (i) Zon, Wind, Warmte, waarbij de focus ligt op elektrificeren en warmte; (ii) Groen gas, waarbij de focus ligt op het gebruik van groen gas; (iii) Waterstof, waarbij de focus ligt op het gebruik van waterstof. De ACM heeft de toekomstscenario's samengesteld op basis van literatuuronderzoek en in overleg met netbeheerders gas en andere stakeholders. De ACM benadrukt dat de scenario's geen precieze weergave zijn van hoe het uiteindelijk zal gaan. De scenario's zijn alleen bedoeld als verkenning van een mogelijke ontwikkeling van het gasnetgebruik. De drie scenario's vormen daarmee samen een bandbreedte voor de daadwerkelijke ontwikkeling tot 2050. Dit houdt in dat in de periode tot 2050 de

¹⁴ Dit betreft bilateraal overleg en bijeenkomsten met de stakeholders, zijnde representatieve organisaties, netbeheerders en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De stakeholderbijeenkomsten kenden dezelfde opzet als klankbordgroepbijeenkomsten.

ontwikkeling van het gasnetgebruik naar verwachting binnen de bandbreedte van de scenario's valt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het adviesbureau CE Delft hebben de afzonderlijke scenario's beoordeeld op plausibiliteit. Daarnaast hebben ze beoordeeld of de scenario's samen de bandbreedte voor de daadwerkelijke ontwikkeling tot 2050 vormen.¹⁵ De ACM heeft op basis van deze beoordeling de toekomstscenario's aangepast. Zo is de ACM teruggegaan van 4 naar 3 scenario's omdat een eerder scenario niet waarschijnlijk leek.

58. De ACM heeft ten behoeve van het vooronderzoek met behulp van een analysemodel berekend wat de consequenties zijn van afnemend gebruik van gasnetten voor de ontwikkeling van totale kosten, toegestane inkomsten en tarieven van GTS en RNB's gas. De berekeningen bevatten voor elk van de drie scenario's (i) de ontwikkeling van de vraag naar transportcapaciteit en (ii) de ontwikkeling van de operationele kosten en investeringen. De ACM heeft vervolgens voor elk van de scenario's berekend wat het effect is als de ACM de methode voor de reguleringsperiode 2017-2021 zou continueren tot en met 2050.¹⁶ Daarbij is de ACM uitgegaan van een vereenvoudigde versie van de methode.¹⁷ Dit analysemodel maakt inzichtelijk wat de effecten zijn van voortzetting van de methode voor de reguleringsperiode 2017-2021 bij verschillende scenario's voor afnemend netgebruik.

4.1.1 Conclusies onderzoek gasbenutting en tariefregulering

59. Op grond van dit onderzoek komt de ACM tot een aantal conclusies. Ten eerste concludeert de ACM dat de benodigde capaciteit in alle drie de toekomstscenario's tot 2050 tussen de 52% en de 71% zal afnemen vanwege de energietransitie.¹⁸ Daarnaast geldt voor het landelijk gastransportnet van GTS dat de afname van gaswinning uit het Groningenveld op korte termijn voor een afname van het gasnetgebruik zorgt. Hierdoor neemt de export van het Groningengas naar buurlanden af. Ook verwacht de ACM een afname van de benodigde capaciteit voor *transit* van gas.
60. Ten tweede concludeert de ACM dat de afnemende gasvraag zal leiden tot een lagere benutting van de bestaande infrastructuur. GTS verwacht dat zij de lagere benutting kan accommoderen door de bestaande infrastructuur anders in te zetten. De ACM kan deze verwachting volgen. Dat leidt tot de conclusie dat het bestaande gasnet dus minder gas transporteert, maar de bestaande infrastructuur blijft merendeels ongewijzigd.¹⁹
61. Ten derde concludeert de ACM dat een afnemend gasnetgebruik over de tijd leidt tot een stijging van gasnettarieven in de drie toekomstscenario's. De tarieven stijgen met een factor tussen 1,4 en 1,8. De stijging van gasnettarieven komt doordat de kapitaalkosten van netbeheerders minder snel dalen dan de benutting van netcapaciteit.

¹⁵ De ACM kan niet garanderen dat de daadwerkelijke ontwikkeling binnen deze bandbreedte plaatsvindt.

¹⁶ De ACM benadrukt dat het analysemodel dat is gebruikt is voor het onderzoek naar de gevolgen van afnemend gasnetgebruik een andere achtergrond en een ander doel heeft dan het bepalen van de toegestane inkomsten voor de komende reguleringsperiode. De berekeningen hebben betrekking op de periode tot en met 2050 en worden gebruikt om op basis van een aantal aannames te verkennen wat het effect is op de ontwikkeling van totale kosten, toegestane inkomsten en tarieven wanneer maatregelen worden genomen om kapitaalkosten anders te verdelen over de tijd. De x-factorberekeningen bij het x-factorbesluit hebben betrekking op de periode tot en met 2026 en worden gebruikt om de toegestane/indicatieve inkomsten te berekenen.

¹⁷ De ACM heeft er in het vooronderzoek voor gekozen om reguleringskeuzes en parameterwaarden van de reguleringsmethode 2017-2021 te continueren, maar heeft geen statische efficiëntieparameter toegepast. De ACM heeft zich hierbij gebaseerd op de reguleringsdata die zij jaarlijks ontvangt van de netbeheerders en op de aangeleverde schattingen van de netbeheerders over de capaciteitsontwikkeling, operationele kosten, investeringen en gemiddelde afschrijvingstermijnen. De ACM heeft deze data gecontroleerd op plausibiliteit.

¹⁸ Ten opzichte van 2018.

¹⁹ Zie presentatie van GTS tijdens de klankbordgroep van 14 november 2019.

62. Ten vierde concludeert de ACM dat er ook in 2050 nog behoefte is aan een gastransportnet. Hoewel de vraag (sterk) terugloopt en de benutting van de netten afneemt, blijft naar verwachting een deel van de netten in gebruik. De tariefregulering werkt zo dat de efficiënte kosten van het net in jaar t worden verdeeld over de netgebruikers in jaar t . De ACM gaat bij het berekenen van de efficiënte kosten uit van lange afschrijvingstermijnen (>50 jaar). Doordat er steeds meer netgebruikers zullen overstappen naar een andere warmtebron, zal gedurende de afschrijvingstermijn het aantal netgebruikers afnemen. Dat betekent dat de efficiënte kosten door een steeds kleinere groep netgebruikers moeten worden opgebracht. De ACM concludeert op basis van de toekomstscenario's echter dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat er tot 2050 geen netgebruikers meer zijn die bereid zijn de efficiënte kosten op te brengen.

4.1.2 Positie netgebruikers

63. Een groep netgebruikers²⁰ heeft betoogd dat zij zich niet kan vinden in de werking van tariefregulering zoals beschreven in het voorgaande randnummers en de conclusies die de ACM daaraan verbindt. Deze groep meent dat de gevolgen van het afnemende netgebruik niet ten laste moeten worden gelegd van de netgebruikers. Deze groep netgebruikers heeft Frontier Economics ingehuurd om onderzoek te doen naar *stranded assets* (activa die niet langer in gebruik zijn) als gevolg van het afnemend gebruik van het gasnet.²¹ Frontier Economics stelt dat de tarieven stijgen als gevolg van stranded assets. Deze stranded assets zijn onder andere het gevolg van de overcapaciteit ontstaan bij de drie *open season* processen²² die gevolgd zijn vanwege het gasrotondebeleid en het versneld sluiten van het Groningenveld. Dit zijn volgens Frontier Economics politieke keuzes en daarom is zij van mening dat de gebruikers daar niet de kosten van moeten dragen. Frontier Economics trekt hierbij een vergelijking met een concurrerende markt, waarin bedrijven de kosten van stranded assets niet op hun afnemers kunnen verhalen, omdat deze afnemers dan bij de concurrent goederen en diensten zullen gaan kopen.
64. De regulering van de ACM beoogt inderdaad de concurrentie te simuleren. Dat laat echter onverlet dat een vergelijking met bedrijven in een concurrerende markt hier niet op gaat. GTS is een gereguleerde natuurlijke monopolist. GTS beheert een netwerk met een groot deel aan vaste kosten. De ACM heeft in voorgaande jaren de tarieven die GTS in rekening mag brengen gemaximeerd op de efficiënte kosten van dat netwerk. Bij het bepalen van die efficiënte kosten is de ACM uitgegaan van een bepaalde verdeling van kapitaalkosten over de tijd. Anders dan bedrijven in een concurrerende markt had GTS niet de mogelijkheid om "in goede tijden" hogere prijzen te vragen. De definitie die Frontier Economics hanteert houdt onvoldoende rekening met deze voor GTS specifieke omstandigheid. Een voorbeeld maakt dit duidelijk.
65. GTS investeert in een nieuwe pijpleiding. De ACM neemt de investering na ingebruikname op in de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW). Bij de berekening van de efficiënte kosten houdt de ACM daardoor rekening met de afschrijvingen en vermogenskosten van deze pijpleiding. GTS kan daardoor een redelijk rendement behalen op het geïnvesteerd vermogen, mits efficiënt uitgevoerd. De standaard afschrijftermijn voor pijpleidingen die de ACM hanteert is 55 jaar, gebaseerd op de technische levensduur. Dat betekent dat de kosten van de pijpleiding over een

²⁰ Energie Nederland, VGN en NOGEPA.

²¹ Frontier Economics, *Stranded assets in Dutch gas transmission infrastructure and the implications for REG2022*, 2020.

²² Een *open season* proces is een manier waarop GTS de vraag naar capaciteit van netgebruikers in kaart heeft gebracht. Op basis hiervan heeft GTS investeringen in het netwerk gedaan. Dit proces is tegenwoordig vastgelegd in de netwerkcode capaciteit allocatie mechanismes (NC-CAM).

periode van 55 jaar worden uitgesmeerd. Het is goed mogelijk dat de pijpleiding in de praktijk slechts 35 jaar gebruikt wordt. Volgens het voorstel van Frontier Economics zou GTS op het moment dat de pijpleiding niet meer (of niet meer volledig) in gebruik is de pijpleiding (gedeeltelijk) moeten afwaarderen. De ACM zou (een deel van) de investering uit de GAW moeten verwijderen en niet meer via de tarieven tot vergoeding laten komen. De ACM vindt dit echter niet redelijk, omdat GTS, vanwege de regulatorische context geen mogelijkheid heeft gehad om de kapitaalkosten op een andere wijze terug te verdienen. GTS kon namelijk niet overgaan tot een tariefverhoging gezien de regulatorische context en spelregels. De ACM ziet dus een probleem in het feit dat het afnamepatroon niet aansluit op het afschrijvingspatroon.

66. Frontier Economics is verder van mening dat er kruissubsidiëring is tussen de gebruikers in de tijd, omdat de huidige gebruikers van het gasnetwerk van GTS betalen voor het toekomstige waterstofnetwerk. In het ontwerpbesluit heeft de ACM aangegeven deze conclusie niet te delen. GTS mag geen activiteiten uitvoeren die buiten haar wettelijke taken liggen en het beheren van een waterstofnetwerk behoort op dit moment niet tot deze wettelijke taken. In de zienswijze op het ontwerpbesluit heeft de in randnummer 63 genoemde groep netgebruikers dit standpunt nader gespecificeerd. Ook VEMW heeft een vergelijkbare zienswijze op het ontwerpbesluit naar voren gebracht. In deze zienswijze wordt naar voren gebracht dat het onredelijk is om op dit moment maatregelen te treffen die leiden tot het naar voren halen van kapitaalkosten in de tijd, omdat dit tot kruissubsidie kan leiden tussen de netgebruikers van het *huidige* aardgasnetwerk en het *toekomstige* waterstofnetwerk. De ACM erkent dat de conclusies uit paragraaf 4.1.1 niet opgaan voor die activa die zullen worden overdragen ten behoeve van een toekomstig waterstofnetwerk. De ACM acht de maatregelen die zij met ingang van deze reguleringsperiode doorvoert ten behoeve van een evenredige verdeling van kapitaalkosten over netgebruikers in de tijd nog steeds redelijk en nodig voor zover het de overige activa betreft. De ACM voert wel een wijziging door naar aanleiding van deze zienswijzen. Bij het implementeren van deze maatregelen houdt de ACM er nu rekening mee dat de activa die worden overdragen ten behoeve van het waterstofnetwerk in de toekomst door andere netgebruikers worden gebruikt. Dit wordt toegelicht in paragraaf 7.2.1.

4.1.3 Wijzigingen in de regulering

67. Uit de conclusies in paragraaf 4.1.1 volgt naar het oordeel van de ACM dat stijgende tarieven als gevolg van afnemend netgebruik erop wijzen dat de verdeling van kosten over de tijd niet aansluit bij het verwachte afnemend netgebruik. Daardoor gaan latere generaties netgebruikers betalen voor een groot deel van de kosten van het net dat mede is aangelegd ten behoeve van eerdere generaties netgebruikers. Omdat deze latere generatie netgebruikers kleiner is dan de huidige groep netgebruikers, zal de latere generaties netgebruiker met hogere tarieven worden geconfronteerd. De ACM heeft daarom onderzocht of, en zo ja, hoe, die verdeling kan worden aangepast zodat de verdeling beter aansluit op het verwachte afnemende netgebruik. Door de verdeling aan te passen komt de ACM tot een meer redelijke kostenverdeling voor de afnemers over de tijd.
68. Dit onderzoek heeft ertoe geleid dat de ACM met dit besluit de definitie van kosten (inclusief een redelijk rendement) op een aantal punten wijzigt. De wijzigingen worden toegelicht in paragraaf 7.2.1. Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat de verdeling van de kapitaalkosten van GTS wijzigt, zodanig dat meer kapitaalkosten naar voren worden gehaald. Deze wijziging heeft een opwaarts effect op de tarieven van GTS op de korte termijn, maar voorkomt grotere tariefstijgingen op de lange termijn.

Daarmee voorkomt de ACM dat toekomstige gasnetgebruikers een onredelijk groot deel van de kosten van het net dat mede is aangelegd ten behoeve van de huidige gasnetgebruikers voor hun rekening krijgen. De ACM heeft bij invulling van de wijzigingen rekening gehouden met de proportionaliteit van de effecten van de wijzigingen. De ACM heeft hierbij gekeken naar de gevolgen van de wijzigingen in samenhang met de andere onderdelen van de methode. De ACM concludeert dat de wijzigingen proportioneel zijn.

4.2 Onderzoek wijziging schattingsmethode efficiënte kapitaalkosten

69. De ACM heeft onderzoek gedaan naar een andere schattingsmethode voor de efficiënte kapitaalkosten van GTS. Uit dat onderzoek volgt dat er een aantal nadelen zijn aan de methode voor het schatten van kapitaalkosten, zoals beschreven in het methodebesluit 2017-2021, die het noodzakelijk maken om de wijze waarop de ACM de efficiënte kapitaalkosten schat. Ten eerste maakt de methode op basis van het 'ideaalcomplex'²³ (hierna: de oude methode)²⁴ het niet mogelijk om de maatregelen die gericht zijn op een andere verdeling van kapitaalkosten over de tijd te implementeren. Zoals beschreven in paragraaf 4.1 acht de ACM deze maatregelen wel noodzakelijk. Het tweede nadeel van de oude methode is dat het geen realistische aannames hanteert over de groei en krimp van het net. Het ideaalcomplex veronderstelt dat de lengte, capaciteit en functionaliteit van het net gelijk blijven. In de oude methode hield de ACM rekening met uitbreidingsinvesteringen dat per definitie een uitbreiding van de lengte, capaciteit en functionaliteit van het betekent. De aanname dat het gelijk blijft gaat dan dus niet op. Daar komt bij dat het in theorie mogelijk is om een onderscheid te maken tussen vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen. In de praktijk blijkt dit niet goed mogelijk. Dit kan leiden tot een overschatting van de kapitaalkosten. Tot slot biedt de oude methode een beperkte flexibiliteit om rekening te houden met veranderende investeringspatronen. Vanwege de energietransitie zal de context waarin netbeheerders opereren wijzigen en dat leidt ook tot veranderende investeringspatronen.
70. Dit onderzoek heeft ertoe geleid dat de ACM bij het schatten van de kapitaalkosten de aanname van een 'ideaalcomplex' loslaat. In plaats daarvan schat de ACM de ontwikkeling van de efficiënte kapitaalkosten van GTS op grond van een schattingsmethode die zij "doorrollen en bijschatten" is gaan noemen. Via de methode van "doorrollen en bijschatten" worden de efficiënte kapitaalkosten geschat door de kapitaalkosten tijdens de reguleringsperiode van al gedane investeringen uit te rekenen (doorrollen) en de kapitaalkosten tijdens de reguleringsperiode van nog in gebruik te nemen investeringen expliciet te schatten (bijschatten). Door op een preciezere manier kapitaalkosten uit te rekenen aan de hand van gerealiseerde en geschatte investeringen, de afschrijvingsmethode, de afschrijvingstermijnen en de WACC, worden de hier boven beschreven problemen weggenomen. Aangezien de ACM het onderzoek, de conclusies, en de daaruit voortvloeiende methodische wijziging uitvoerig beschrijft in bijlage 4, volstaat zij in de rest van dit besluit met een verwijzing naar bijlage 4 voor de motivering van de wijziging. In die bijlage beschrijft de ACM eerst de methode zoals vastgelegd in eerdere methodebesluiten. Daarna gaat de ACM in op de nadelen van die methode en welke alternatieven zij heeft overwogen. Vervolgens omschrijft de ACM de methodische wijziging van doorrollen en bijschatten in detail.

²³ Het ideaalcomplex is de aanname dat de kapitaalkosten gedurende de reguleringsperiode in beginsel gelijk blijven, behalve als gevolg van inflatie- en efficiëntieontwikkelingen en uitbreidingsinvesteringen. De investeringen zijn dus gelijk aan de afschrijvingen.

²⁴ Gewijzigd methodebesluit GTS 2017-2021 met kenmerk ACM/UIT/505484, randnummer 262.

71. De wijziging naar doorrollen en bijschatten grijpt in op verschillende onderdelen van de methode en leidt daarom tot verschillende met elkaar samenhangende methodische wijzigingen. De wijziging naar doorrollen en bijschatten leidt tot aanpassingen van het vaststellen van de begininkomsten, de schatting van de kapitaalkosten, de schatting van de operationele kosten, de bepaling van de WACC, de toepassing van de *frontier shift* en de toepassing van de statische efficiëntieparameter. Dit wordt nader toegelicht in bijlage 4.

4.3 Onderzoeken door onderzoeksbureaus

72. Voor het bepalen van de WACC in het methodebesluit van 28 januari 2021 maakte de ACM gebruik van de volgende onderzoeken:

- Frontier Economics, *Criteria to select peers for efficient beta estimation, a report for ACM*, 8 januari 2020.
- Brattle, *The WACC for the Dutch Gas TSO*, 27 juli 2020.
- Brattle, *Accounting for Quantitative Easing*, 3 april 2020.
- Prof. Dr. C.N. Teulings, *Memorandum the Brattle Group on the effect of QE on the WACC*, 22 april 2020.

In zijn uitspraak van 4 juli 2023²⁵ heeft het CBb geoordeeld over de vaststelling van de risicovrije rente met het oog op het zogenoemde quantitative easing-beleid van de Europese Centrale Bank. Naar aanleiding hiervan heeft het CBb aan de ACM opgedragen om in dit nieuw te nemen methodebesluit te bepalen dat de risicovrije rente bij de bepaling van de WACC minimaal 0,5% bedraagt. Als gevolg hiervan liggen de laatste twee bovenstaande onderzoeken niet ten grondslag aan de bepaling van de risicovrije rente in dit methodebesluit. De ACM maakt elders in dit methodebesluit nog wel gebruik van het onderzoek van Teulings. De ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van deze onderzoeken in paragraaf 7.4.1 en in bijlage 3.

73. Voor het bepalen van de statische efficiëntieparameter maakte de ACM in het methodebesluit van 28 januari 2021 gebruik van de volgende onderzoeken:

- CEER en Sumicsid, *Project CEER-TCB18 Pan-European cost-efficiency benchmark for gas transmission system operators (Main report)*, juli 2019.
- CEER en Sumicsid, *Project TCB18 Individual Benchmarking Report GTS*, juli 2019.
- Sumicsid, *A Note on Age Corrections in TCB18*, mei 2020.
- NERA, *Review of Sumicsid Age Corrections*, juni 2020.
- Jacobs Consultancy, *GTS Cost Drivers – Bevolkingsdichtheid en Grondslag*, 26 oktober 2015.
- DNV-GL en GTS, *Condition Assessment for Optimizing Gasunie's Network Improvement Program (GNIP)*, augustus 2018.
- Economic Insights, *Topics in efficiency benchmarking: Selecting cost drivers*, december 2017.
- Economic Insights, *Topics in efficiency benchmarking: Choosing the model and explaining the results*, december 2017.
- Economic Insights, *Topics in efficiency benchmarking: Estimating capital costs*, december 2017.
- Sumicsid en Swiss Economics, *Benchmarking European Gas Transmission System Operators*, juni 2016.
- Frontier Economics en Consentec, *Gas TSO efficiency analysis for the Dutch transmission system operator*, januari 2016.

²⁵ ECLI:NL:CBB:2023:316.

-
- Oxera, *How can NMa assess the efficiency of GTS?*, juni 2012.
 - Frontier Economics en Consentec, *The potential application of reference network modelling to TenneT*, februari 2012.
 - E-Bridge, *Study of the feasibility of determining TenneT's cost efficiency via process benchmarking*, februari 2012.

In de uitspraak van 4 juli 2023²⁶ heeft het CBB geoordeeld dat de ACM de uitkomst van deze onderzoeken niet aan haar methodebesluit ten grondslag mag leggen en de statische efficiëntieparameter in het nieuw te nemen methodebesluit op 1 moet vaststellen..

74. Voor het bepalen van de dynamische efficiëntieparameter maakt de ACM gebruik van het volgende onderzoek:

- Economic Insights, *Frontier Shift for Dutch Gas and Electricity TSOs*, 1 mei 2020.
- Oxera, *Study on ongoing efficiency for Dutch gas and electricity TSOs*, april 2016.
- Ecorys, *Wegingsfactoren voor frontier shift TSO's*, 15 januari 2019.

De ACM beschrijft de uitkomsten en toepassing van dit onderzoek in paragraaf A.

²⁶ ECLI:NL:CBB:2023:316.

5 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

75. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek. De ACM wijzigt de reguleringsmethode ten opzichte van die uit het methodebesluit 2017-2021 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 en naar aanleiding van de uitspraak van het CBb over het methodebesluit van 28 januari 2021.²⁷ Deze werkwijze bevordert de continuïteit in de reguleringssystematiek 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. De ACM noemt in de hierop volgende randnummers alleen de belangrijkste methodische wijzigingen.
76. Zoals beschreven in paragraaf 4.1 heeft het onderzoek naar de consequenties van de afnemende benutting van het gasnetwerk voor de regulering geleid tot een aantal wijzigingen. De ACM licht deze wijzigingen verder toe in paragraaf 7.2.1.
77. Zoals beschreven in paragraaf 4.2 schat de ACM de efficiënte kapitaalkosten deze reguleringssperiodeperiode met de systematiek van 'doorrollen en bijschatten'. Dat betekent dat de ACM niet langer schat op basis van het 'ideaalcomplex'. Vanwege de nieuwe systematiek wijzigt de methode op de onderstaande onderdelen. De ACM licht deze wijzigingen verder toe in bijlage 4:
- de bepaling van de begininkomsten (paragraaf 6.1, bijlage 4);
 - de toepassing van de statische efficiëntieparameter (paragraaf 6.2, bijlage 4);
 - de bepaling van de verwachte kapitaalkosten (paragraaf 6.3, bijlage 4);
 - de toepassing van de WACC (paragraaf 6.3, bijlage 4);
 - de bepaling van de verwachte efficiënte operationele kosten (paragraaf 6.4, bijlage 4) en
 - de toepassing van de dynamische efficiëntieparameter (paragraaf 6.3 en 6.4, bijlage 4).
78. De ACM hanteert net als in het methodebesluit 2017-2021 het uitgangspunt dat de begininkomsten gelijk worden gesteld aan de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. In het methodebesluit 2017-2021 zag de ACM aanleiding om van dit uitgangspunt af te wijken en heeft ze de begininkomsten gelijk gesteld aan de verwachte kosten inclusief een redelijk rendement. Op deze manier kon GTS als het ware naar het efficiënte niveau toegroeien. De ACM ziet geen voor deze reguleringssperiode reden om van het uitgangspunt af te wijken. De ACM stelt de begininkomsten gelijk aan het verwachte efficiënte kostenniveau, zodanig dat het representatief is voor de jaren van deze reguleringssperiode. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 7.1.2.
79. De ACM heeft op vier punten een wijziging in de WACC-methode aangebracht. In de eerste plaats heeft de ACM op advies van Frontier Economics besloten de *bid-ask spread* als liquiditeitscriterium te hanteren bij de selectie van de vergelijkingsgroep en hierbij een grens van 1% te hanteren. Ten tweede heeft de ACM een aantal wijzigingen aangebracht in de wijze waarop de regressies van de *bêta's* van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep gedaan worden. Ten derde zal de ACM voortaan de nominale WACC hanteren. Ten vierde heeft de ACM de wijze van schatting van de risicovrije rente in de WACC aangepast vanwege de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023.²⁸ Het CBb draagt de ACM op om de risicovrije rente opnieuw te bepalen aan de hand van staatsobligaties met een looptijd van

²⁷ ECLI:NL:CBB:2023:316.

²⁸ ECLI:NL:CBB:2023:316, r.o. 23.1 en 23.2.

20 jaar en te bepalen dat de risicovrije rente minimaal 0,5% bedraagt. De eerste wijziging licht de ACM toe in paragraaf 7.4.1. De tweede wijziging licht de ACM kort toe in paragraaf 7.4.1 en uitgebreid in bijlage 3. De derde wijziging licht de ACM toe in de paragrafen 7.2.1. De vierde wijziging betreft twee onderdelen; wat betreft de bodemwaarde komt dit aan de orde in paragraaf 7.4.1 en wat betreft de looptijd licht de ACM dit toe in paragraaf 1.1 van de WACC-bijlage.

80. [Vervallen]

81. Tot slot stelt de ACM vanaf deze reguleringsperiode één x-factor voor alle taken vast. In de voorgaande reguleringsperiodes stelde de ACM één x-factor per taak vast. De ACM licht deze wijziging toe in paragraaf 6.1 van dit methodebesluit.

6 Uitgangspunten van de regulering

82. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM hoe de reguleringssystematiek op hoofdlijnen werkt. Eerst licht de ACM de toepassing van de x-factor toe (paragraaf 6.1). Daarna stelt zij de duur van de reguleringsperiode vast (paragraaf 6.2). Tot slot legt de ACM omzetregulering en benchmarking uit (paragraaf 6.3). Een gedetailleerde beschrijving van de methode volgt in hoofdstuk 7.

6.1 Toepassing van de x-factor

83. De ACM heeft op grond van artikel 82 van de Gaswet de verplichting om de methode van regulering voor GTS vast te stellen. De wetgever heeft aan de ACM de ruimte gelaten om vast te stellen hoe de ACM de wettelijke doelstellingen wil bereiken. De ACM vult haar bevoegdheid in door, waar mogelijk, aan te sluiten bij het wettelijk kader voor TenneT en de regionale netbeheerders. Daaruit volgt onder meer dat de ACM begininkomsten en eindinkomsten vaststelt. De begininkomsten groeien naar de eindinkomsten toe door middel van de x-factor. Waar de ACM in dit methodebesluit afwijkt van het wettelijk kader voor TenneT en de regionale netbeheerders, zal zij dit vermelden.
84. In het methodebesluit 2017-2021 paste de ACM nog per taak de x-factor toe. Tot en met 2013 volgde dit uit de wetgeving.²⁹ De wet is vervolgens in 2014 gewijzigd. Onder de gewijzigde wet is het mogelijk om één x-factor toe te passen. De ACM heeft dit in de reguleringsperiode 2017-2021 niet doorgevoerd, omdat zij tot en met 2019 voor elke taak een apart tarief vaststelde. Hierbij was van belang dat elk van deze tarieven gebaseerd was op de kosten die toegerekend konden worden aan die specifieke taak. Met ingang van het jaar 2020 heeft de ACM NC-TAR geïmplementeerd. De ACM heeft toen vastgesteld dat er één tarief voor alle transmissiediensten moest komen. Ook heeft zij alle taken van GTS als transmissiedienst gekwalificeerd. Hiermee vervalt de noodzaak om een x-factor per taak vast te stellen. De ACM past daarom vanaf 2022 één x-factor toe. Deze wijziging heeft geen invloed op de hoogte van de inkomsten van GTS.

6.2 Duur van de reguleringsperiode

85. De ACM kan de methode vaststellen voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar. De ACM stelt de methode in dit besluit vast voor de periode die loopt vanaf 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026. Deze reguleringsperiode bedraagt aldus de wettelijk toegestane maximum periode van vijf jaar. Over de duur van de reguleringsperiode overweegt de ACM het volgende.
86. De ACM heeft beoordelingsruimte ten aanzien van de keuze voor een reguleringsperiode van drie, vier of vijf jaar. Daarom weegt de ACM in elk methodebesluit opnieuw de voor- en nadelen van een kortere of langere periode tegen elkaar af. Kort gezegd betekent dit dat zij flexibiliteit van de regulering afweegt tegen de stabiliteit van de regulering.
87. 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.

²⁹ Artikel 82, tweede lid, van de Gaswet (oud) luidde: "voor elke taak van de netbeheerder van het gastransportnet (...) stelt de Autoriteit Consument en Markt de methode van regulering vast."

-
88. 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 de ACM het volgende methodebesluit moet voorbereiden. Dit brengt een onzekerheid met zich die (het overleg in) de voorbereiding van het volgende methodebesluit compliceert en ook nadelig kan zijn voor betrokken (markt)partijen.
89. 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.
90. Een lange reguleringsperiode betekent overigens niet dat de regulering niet flexibel is. De ACM heeft immers de mogelijkheid om tarieven te corrigeren op grond van artikel 81c van de Gaswet wanneer omstandigheden dit vereisen. De ACM gaat hier in hoofdstuk 8 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.
91. De ACM is van mening dat de voordelen van een langere periode groter zijn dan de nadelen. De ACM neemt daarom als uitgangspunt een lange reguleringsperiode, 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.
92. De ACM heeft onderzocht of de volgende twee omstandigheden aanleiding geven tot een kortere periode: (i) de veranderende marktomstandigheden vanwege de energietransitie en (ii) de introductie van Energiewet 1.0.
93. Over de veranderende marktomstandigheden vanwege de energietransitie merkt de ACM het volgende op. Het is op dit moment nog onzeker hoe de energietransitie zich precies ontwikkelt. De ACM acht het niet waarschijnlijk dat dit na afloop van een korte reguleringsperiode wel duidelijk zal zijn. De ACM heeft de reguleringsmethode aangepast om rekening te houden met de veranderende marktomstandigheden. De ACM schat de kapitaalkosten vanaf deze reguleringsperiode op basis van een methode die flexibeler is.³⁰ Daarnaast heeft de ACM maatregelen getroffen vanwege het afnemend gebruik van het gasnetwerk. Deze wijzigingen licht de ACM toe in hoofdstuk 7. Mede door deze wijzigingen acht de ACM de methode van regulering voldoende robuust voor een langere reguleringsperiode.
94. Over de introductie van Energiewet 1.0 merkt de ACM het volgende op. Het is op dit moment nog onduidelijk wanneer de nieuwe energiewet in werking zal treden. Bovendien merkt de ACM op dat

³⁰ Zie bijlage 4, hoofdstuk 4 en 7.

een dergelijke belangrijke wijziging van de Gaswet ook wijzigingen in de codes vereist.³¹ Bij een periode van vijf jaar acht de ACM de kans het grootst dat tijdens de voorbereiding van de volgende reguleringsperiode bekend is welke wijzigingen in de wet en de codes zijn doorgevoerd. Hierbij komt dat de ACM niet verwacht dat de nieuwe energiewet een geheel nieuwe wijze van reguleren voorschrijft.³² De ACM acht het daarom redelijk te veronderstellen dat dit methodebesluit ook verenigbaar zal zijn met de nieuwe wetgeving. Zoals beschreven in randnummer 90 kan de wetgever maatregelen nemen voor een implementatie van nieuwe wetgeving tijdens de reguleringsperiode, mocht dit nodig zijn.

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

6.3 Omzetregulering

96. Evenals in de reguleringsperiode 2017-2021 past de ACM in deze reguleringsperiode een systeem van omzetregulering toe. Omzetregulering is een vorm van tariefregulering waarbij zeker wordt gesteld dat een vooraf vastgestelde omzet zal worden behaald. Voor GTS is de omzetregulering als volgt uitgewerkt. De vastgestelde omzet is gelijk aan de toegestane inkomsten. De hoogte van de tarieven wordt zo vastgesteld dat het somproduct van de tarieven en de voorspelde gecontracteerde capaciteit gelijk is aan de toegestane inkomsten. Verschillen tussen de voorspelde gecontracteerde capaciteit en de gerealiseerde gecontracteerde capaciteit zorgen daarbij voor verschillen tussen de toegestane inkomsten en de gerealiseerde inkomsten van GTS. Bij omzetregulering worden deze verschillen in het jaar ($t+2$) betrokken bij de vaststelling van de nieuwe toegestane inkomsten, zodat de oorspronkelijk vastgestelde toegestane inkomsten uiteindelijk zullen worden behaald. Indien deze verschillen te groot zijn en daarom zouden leiden tot grote tarieffluctuaties, worden deze verwerkt in de tarieven van meerdere jaren.
97. Bij reguliere tariefregulering wordt het verschil in omzet als gevolg van het verschil tussen de voorspelde gecontracteerde capaciteit en gerealiseerde gecontracteerde capaciteit niet in een latere periode gecompenseerd. Bij tariefregulering ligt het volumerisico dus bij de netbeheerder. Net als in het methodebesluit 2017-2021 acht de ACM een systeem van tariefregulering niet meer passend. Het is voor de ACM lastig om een accurate voorspelling te maken van de gecontracteerde capaciteit. Een systeem van omzetregulering, waarbij het volumerisico niet bij de netbeheerder ligt, is bovendien in het overgrote deel van Europa van toepassing. 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 toegestane inkomsten in lijn zijn met de verwachte efficiënte kosten. Concreet betekent dit dat de toegestane inkomsten van GTS onafhankelijk zijn van de door netgebruikers geboekte capaciteit.

6.4 Benchmarking

98. Zoals beschreven in paragraaf 3.5 vult de ACM de wettelijke opdracht tot het bepalen van de methode in door de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement te bepalen. De

³¹ Tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in paragraaf 2.2 van de Gaswet.

³² Ministerie van Economische zaken en Klimaat, Contouren van de Energiewet, 17 juli 2020.

Gasverordening verplicht de ACM namelijk om de tarieven zodanig te bepalen dat zij een afspiegeling zijn van de werkelijke kosten voor zover deze overeenkomen met die van een structureel vergelijkbare efficiënte netbeheerder. In de Gaswet is voorgeschreven dat de ACM het methodebesluit vaststelt met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken worden bevorderd.

99. Om de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement te bepalen moet de ACM de statische efficiëntie van GTS bepalen. Hiervoor past de ACM een kostenbenchmark toe. De ACM merkt op dat het niet mogelijk is om GTS met andere Nederlandse netbeheerders te vergelijken, omdat er slechts één netbeheerder van het landelijk gastransportnet is. Een vergelijking met de regionale netbeheerders gas acht de ACM niet zinvol, omdat deze netbeheerders andere typen netten (distributienetten) beheren dan de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Dit heeft de wetgever overigens ook opgemerkt bij de vergelijking tussen de regionale netbeheerders elektriciteit en de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.³³ Daarom heeft de ACM de prestaties van GTS vergeleken met landelijke gasnetbeheerders in andere landen (zie paragraaf 7.4.3).
100. De 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. De 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.³⁴ Daarnaast reduceert de ACM door middel van outputregulering de administratieve lasten voor GTS en de toezichtlast voor de ACM.
101. De 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 bij de bedoelingen van de wetgever: *“Bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.”*³⁵ 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 wordt behaald. Deze mogelijkheid om het rendement te beïnvloeden zorgt voor een prikkel voor GTS om de kosten zo laag mogelijk te houden.
- 101a. In zijn uitspraak van 4 juli 2023³⁶ heeft het CBb geoordeeld dat de ACM aan de bepaling van de statische efficiëntie van een netbeheerder een internationaal benchmarkonderzoek ten grondslag mag leggen en dat een benchmarkonderzoek op zichzelf een geschikte methode is om de mate van efficiëntie van GTS te vergelijken. Het door de ACM gebruikte benchmarkonderzoek voldoet volgens het CBb echter niet aan “de vereisten van zorgvuldigheid, transparantie en controleerbaarheid zoals bedoeld in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb” en schendt GTS in haar rechten van verdediging. Daarom heeft het CBb geoordeeld dat de ACM dit onderzoek niet aan haar methodebesluit ten grondslag mag leggen en opgedragen om bij het nieuw te nemen methodebesluit de thèta op 1 te bepalen.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 303, nr. 3, p. 3, 5 en 30.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

³⁶ ECLI:NL:CBB:2023:316.

7 Methode van regulering

102. De ACM beschrijft in dit hoofdstuk de methode voor de berekening van de x-factor. Eerst beschrijft de ACM in paragraaf 7.1 hoe zij de x-factor bepaalt op basis van de begininkomsten, eindinkomsten en geschatte CPI. De ACM bepaalt de begininkomsten en eindinkomsten op basis van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De methode beschrijft dus de wijze waarop de ACM de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt. Voordat de ACM in paragraaf 7.3 beschrijft hoe zij de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode bepaalt, beschrijft de ACM in paragraaf 7.2 eerst wat zij in het kader van de regulering verstaat onder kosten inclusief een redelijk rendement. Tot slot gaat de ACM in paragraaf 7.4 in op hoe zij de parameters onderliggend aan de verwachte efficiënte kosten heeft bepaald.

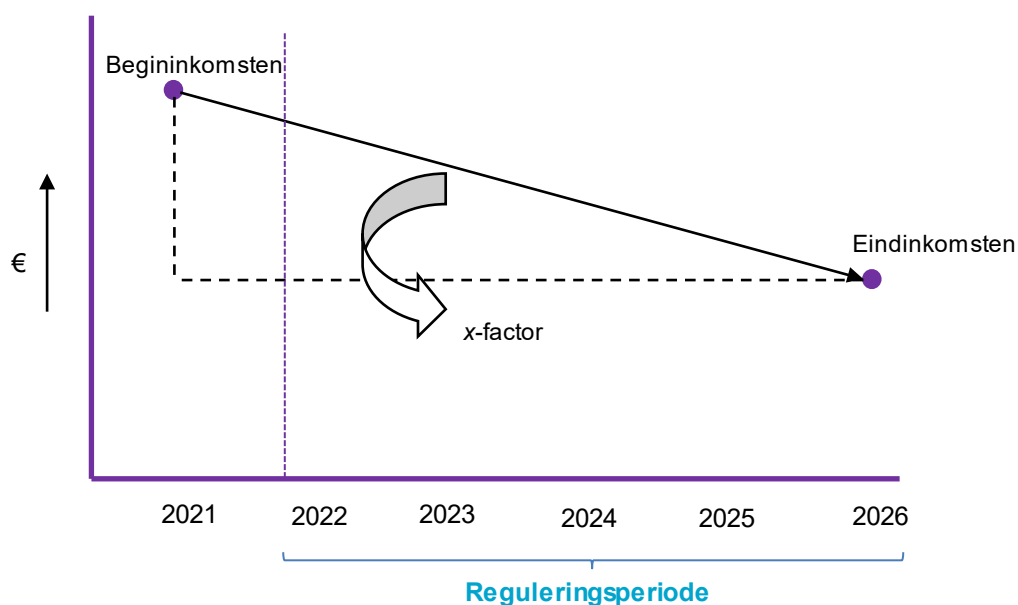
7.1 Bepalen van de x-factor

103. Zoals omschreven in paragraaf 6.1 hanteert de ACM als beleid om haar bevoegdheid ten aanzien van het vaststellen van de methode van regulering voor GTS, waar mogelijk, op dezelfde wijze in te vullen als bij de andere netbeheerders. Dit resulteert onder meer in het bepalen van de begininkomsten en de x-factor.
104. De x-factor is de reële jaarlijkse wijziging van de totale inkomsten tijdens de reguleringsperiode. De ACM bepaalt de x-factor aan de hand van de begininkomsten, de eindinkomsten en de geschatte CPI.^{37, 38} In deze paragraaf legt de ACM uit hoe zij de begininkomsten en eindinkomsten bepaalt aan de hand van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De bepaling van de geschatte CPI komt aan bod in paragraaf 7.4.
105. In figuur 1 wordt de methode tot het bepalen van de x-factor schematisch weergegeven.

³⁷ Zie formule (13) van bijlage 1 bij dit besluit.

³⁸ Hierbij laten we de correcties die de ACM jaarlijks toepast op de inkomsten buiten beschouwing. Dit betreft correcties vanwege investeringen op basis van artikel 39e en 54 van de Gaswet, inkomsten uit de overboeking- en terugkoopregeling, inkomsten uit veilingpremies en correcties op basis van de algemene bevoegdheid vastgelegd in artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet.

Figuur 1: Schematische weergave van de methode



7.1.1 Eindinkomsten

106. De eindinkomsten zijn gelijk aan de verwachte efficiënte kosten voor 2026, inclusief een redelijk rendement voor dat laatste jaar.³⁹
107. De ACM bepaalt van GTS de eindinkomsten, zodat daarna de x-factor bepaald kan worden op basis van de begininkomsten en de eindinkomsten.

7.1.2 Begininkomsten

108. Uit de doelstellingen van het wettelijk systeem van tariefregulering volgt dat de netbeheerder in beginsel zijn verwachte efficiënte kosten via de tarieven kan terugverdienen binnen de reguleringsperiode, inclusief een redelijk rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is.⁴⁰

A. Bevoegdheid vaststellen begininkomsten

109. De ACM heeft op grond van artikel 82 van de Gaswet de bevoegdheid om de methode van regulering voor GTS vast te stellen, waaronder dus ook de methode om de begininkomsten te bepalen. Bij het maken van dergelijke keuzes komt de ACM beoordelingsruimte toe, waarbij in beginsel meerdere rechtmatige benaderingen mogelijk zijn.⁴¹ Zoals beschreven in paragraaf 6.1 hanteert de ACM doorgaans als beleid om haar bevoegdheid ten aanzien van het vaststellen van de methode van regulering voor GTS op dezelfde wijze in te vullen als bij TenneT en de regionale netbeheerders. Voor TenneT en de regionale netbeheerders geldt bij de methode van regulering een specifiek wettelijk kader waaruit de x-factor formule volgt.⁴² De ACM ziet deze reguleringsperiode

³⁹ Zie formule (14) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁴⁰ Zie artikel 82, tweede lid en vierde lid, van de Gaswet.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 8.4.1 en van 2 juli 2013, ECLI:NL:CBB:2013:52, r.o. 5.2.

⁴² Zie de formule als opgenomen in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet en artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de Elektriciteitswet.

geen zwaarwegende en aan de wettelijke doelstellingen gerelateerde belangen die meebrengen dat de ACM de x-factorformule niet kan toepassen voor GTS.

110. De begininkomsten zijn inkomsten in het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode die de ACM gebruikt om de x-factor te bepalen. De x-factor is de reële procentuele wijziging die er in combinatie met de geschatte CPI voor zorgt dat de inkomsten zich gedurende de reguleringsperiode geleidelijk ontwikkelen van de begininkomsten naar de eindinkomsten.⁴³ De ACM bepaalt vervolgens in het tarievenbesluit voor het eerste jaar van de reguleringsperiode op basis van de begininkomsten, x-factor, CPI en (wettelijke) correcties de toegestane inkomsten voor het eerste jaar van de reguleringsperiode. Hoewel de begininkomsten dus inkomsten voor het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode zijn, hebben deze inkomsten geen effect op de toegestane inkomsten voor het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode. Op basis van de begininkomsten bepaalt de ACM wel de x-factor en daaruit resulterende toegestane inkomsten voor de jaren van de reguleringsperiode.
111. Voor wat betreft het vaststellen van de begininkomsten ten behoeve van de x-factor heeft de ACM in het methodebesluit 2017-2021 geconcludeerd dat zij niet aansluit bij het wettelijk kader voor de andere netbeheerders.⁴⁴ Het uitgangspunt is dat de tarieven van GTS een reflectie dienen te zijn van de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Uit artikel 13 van de Gasverordening volgt namelijk dat de tarieven, en daarmee dus ook de inkomsten, van GTS de werkelijke kosten afspiegelen, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder.⁴⁵ Dit houdt in dat de ACM tarieven vaststelt waarmee de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement worden vergoed die GTS maakt voor de door haar uitgevoerde wettelijke taken. De Europese wetgever heeft niet gedefinieerd wat de efficiënte kosten, als bedoeld in artikel 13 van de Verordening, zijn. Artikel 13 van de Gasverordening geeft een grondbeginsel voor de tarifiering en laat de nationale regelgevende instanties de nodige ruimte.⁴⁶

B. Afwijking van uitgangspunt in de reguleringsperiode 2017-2021

112. In het methodebesluit 2017-2021 zag de ACM aanleiding om, eenmalig en tijdelijk, als overgangsmaatregelregel, af te wijken van het uitgangspunt dat de tarieven van GTS een afspiegeling dienen te zijn van de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De ACM stelde in het methodebesluit 2017-2021 de begininkomsten van GTS vast op het niveau van de verwachte kosten in het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode. Hierbij speelden de aanzienlijke financiële impact en het feit dat het statische efficiëntie niveau voor het eerst werd bepaald een belangrijke rol.⁴⁷

C. Geen aanleiding meer voor afwijking van uitgangspunt in de reguleringsperiode 2022-2026

113. De ACM ziet deze reguleringsperiode geen aanleiding om opnieuw af te wijken van het uitgangspunt, beschreven in randnummer 112, dat de tarieven van GTS een afspiegeling dienen te zijn van de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Daarom past de ACM het uitgangspunt deze reguleringsperiode onverkort toe. Zoals toegelicht in randnummer 109 heeft de ACM beoordelingsruimte om de methode van regulering voor GTS te bepalen. De ACM stelt de begininkomsten deze reguleringsperiode daarom vast op het efficiënte kostenniveau.

⁴³ Zie randnummer 106

⁴⁴ Gewijzigd methodebesluit GTS 2017-2021 met kenmerk ACM/UIT/505484, randnummer 257.

⁴⁵ Artikel 13, eerste lid, van de Gasverordening.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld overweging 8.4.1 van de uitspraak van het CBB van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272.

⁴⁷ Gewijzigd methodebesluit GTS 2017-2021 met kenmerk ACM/UIT/505484, randnummer 218 e.v.

D. Wijziging vaststelling begininkomsten: bepalen efficiënte kostenniveau zodanig dat GTS opgeteld over de reguleringsperiode haar verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement terugverdient

114. In eerdere reguleringsperiodes bepaalde de ACM het efficiënte kostenniveau ten behoeve van de begininkomsten op een niveau dat representatief is voor het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode. De ACM ging er daarmee van uit dat dit niveau representatief was voor de jaren van de reguleringsperiode. Deze reguleringsperiode gaat de ACM daar niet meer van uit. Daarom bepaalt de ACM het efficiënte kostenniveau ten behoeve van de begininkomsten op een andere wijze. De ACM licht de aanleiding voor deze wijziging uitgebreid toe in bijlage 4 van dit besluit.
115. Kort samengevat wijzigt de ACM met dit methodebesluit de methode op een aantal punten. Deze wijzigingen, zoals toegelicht in bijlage 4 van dit besluit, houden rekening met het feit dat de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement zich tijdens deze reguleringsperiode niet gelijkmatig ontwikkelen. Indien de ACM het efficiënte kostenniveau zou bepalen op het niveau van de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2021 en de eindinkomsten zou vaststellen op het niveau van de verwachte efficiënte kosten voor het jaar 2026, zou de ontwikkeling van de verwachte efficiënte kosten in de tussenvallende jaren niet tot uitdrukking komen in de x-factor.⁴⁸ Het gevolg daarvan zou zijn dat GTS opgeteld over de reguleringsperiode mogelijk aanzienlijk meer of minder dan haar verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement kan terugverdienen via de tarieven.
116. Bezien vanuit de tekst en het doel van artikel 13 van de Gasverordening en de wettelijke doelstellingen van de tariefregulering, stelt de ACM vast dat zij het efficiënte kostenniveau ten behoeve van de begininkomsten zodanig moet bepalen dat het representatief is voor de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement tijdens de reguleringsperiode. Op die manier wordt de kans op een situatie van over- of onderrendement als gevolg van een onjuist vastgesteld efficiënt kostenniveau kleiner.
117. De ACM bepaalt deze reguleringsperiode het efficiënte kostenniveau ten behoeve van het bepalen van de begininkomsten zodanig dat GTS opgeteld over de reguleringsperiode, haar verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement kan terugverdienen.⁴⁹
118. Om dit te doen, bepaalt de ACM eerst voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Zoals beschreven in randnummer 106 zijn de eindinkomsten gelijk aan de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor het laatste jaar van de reguleringsperiode. De begininkomsten bepaalt de ACM daarna door op basis van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode, uit te rekenen wat de begininkomsten moeten zijn. Dit doet zij zodanig dat GTS, opgeteld over de reguleringsperiode, haar verwachte efficiënte kosten kan terugverdienen.⁵⁰
119. De gewijzigde vaststelling van de begininkomsten leidt ertoe dat in sommige jaren van de reguleringsperiode de inkomsten, die zijn berekend op basis van de x-factor, hoger zijn dan de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. In andere jaren zijn de inkomsten

⁴⁸ Zie paragraaf 6.1 van bijlage 4 bij dit besluit.

⁴⁹ Zie formule (16) en (17) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁵⁰ Zie paragraaf 6.1 van bijlage 4 bij dit besluit.

berekend op basis van de x-factor juist lager. De begininkomsten zijn zo vastgesteld dat deze verschillen tegen elkaar wegvallen.

120. De ACM hanteert een verdisconteringsvoet voor de verschillen. De verdisconteringsvoet reflecteert dat het gaat om tekorten of overschotten in de verschillende jaren en dat niet elk verschil daarom even zwaar weegt. Verschillen verder in de toekomst wegen minder zwaar. De ACM gebruikt de nominale WACC voor bestaand vermogen als verdisconteringsvoet. Een verschil tussen de verwachte efficiënte kosten en de inkomsten die zijn berekend op basis van de x-factor, is namelijk van invloed op het totaal benodigde vermogen van GTS. Bij een positief verschil zijn de inkomsten berekend op basis van de x-factor hoger dan de verwachte efficiënte kosten voor dat jaar. Een netbeheerder ontvangt dan meer inkomsten dan hij naar verwachting aan efficiënte kosten maakt. Daardoor heeft de netbeheerder minder vermogen nodig. Bij een negatief verschil neemt de behoefte aan vermogen juist toe. De toe- of afname van de behoefte aan vermogen brengt kosten of juist opbrengsten met zich mee. In de tariefregulering is de WACC de schatting van de vermogenskostenvoet. Daarom gebruikt de ACM de WACC als disconteringsvoet voor de verschillen. De ACM gebruikt de nominale WACC omdat deze WACC ook een inflatievergoeding voor vermogensverschaffers bevat.

E. Conclusie

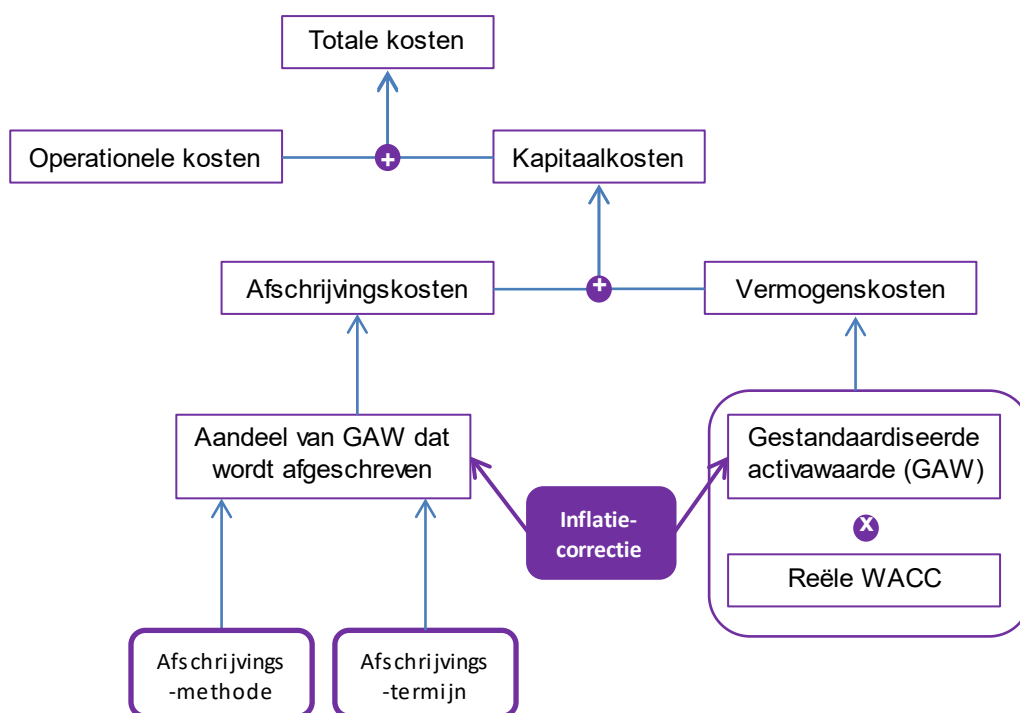
121. In deze paragraaf heeft de ACM toegelicht dat zij de begininkomsten van GTS gelijk stelt aan het verwachte efficiënte kostenniveau, zodanig dat het representatief is voor de jaren van deze reguleringsperiode. De precieze omvang van het verwachte efficiënte kostenniveau is afhankelijk van kostengegevens van GTS, die de ACM vaststelt in het x-factorbesluit.

7.2 Definitie van kosten inclusief een redelijk rendement

122. Om de begin- en eindinkomsten te bepalen moet de ACM voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepalen.
123. De ACM beschrijft in deze paragraaf wat zij in het kader van de regulering verstaat onder kosten inclusief een redelijk rendement.⁵¹ De ACM definieert in paragraaf 7.2 de verschillende begrippen die van belang zijn bij het bepalen van kosten inclusief een redelijk rendement. Vervolgens beschrijft de ACM in paragraaf 7.2.1 welke keuzes zij maakt ten aanzien van kosten inclusief een redelijk rendement en welke wijzigingen zij daarbij doorvoert.
124. De ACM beschrijft nu de relaties tussen begrippen als kapitaalkosten, operationele kosten, WACC, investeringen, desinvesteringen, GAW, afschrijvingstermijnen en afschrijvingsmethode. Deze beschrijving maakt duidelijk welke keuzes de ACM kan en moet maken bij het definiëren van de kosten inclusief een redelijk rendement.

⁵¹ De definitie van kosten in het kader van tariefregulering wijkt doorgaans op bepaalde punten af van de definitie van kosten in de jaarrekening van een netbeheerder. De manier waarop de ACM kosten bepaalt sluit aan bij het doel van tariefregulering: de hoogte van de tarieven baseren op (efficiënte) kosten. De berekening van kosten in de jaarrekening heeft een ander doel: de winstgevendheid van de onderneming bepalen.

Figuur 2: Schematische weergave opbouw regulatorische kosten inclusief een redelijk rendement



Kosten inclusief een redelijk rendement

125. De kosten inclusief een redelijk rendement van een netbeheerder bestaan uit de som van:

- o Operationele kosten, zijnde alle kosten die voortvloeien uit de uitoefening van de gereuleerde taken en die geen vermogenskosten of afschrijvingen zijn. De operationele kosten worden grotendeels bepaald aan de hand van operationele uitgaven (OPEX).
- o Afschrijvingen, bepaald aan de hand van de investeringen, afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijnen;
- o Vermogenskosten, bepaald aan de hand van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC) vermenigvuldigd met de gestandaardiseerde activawaarde (GAW). De GAW wordt daarbij bepaald aan de hand van investeringen, afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijnen.

Dit is schematisch weergegeven in figuur 2.

Uitgaven

126. Om haar wettelijke taken uit te voeren doet GTS uitgaven aan productiemiddelen. Productiemiddelen zijn bijvoorbeeld leidingen of compressoren, maar ook personeel of ingekochte energie. GTS zet deze productiemiddelen vervolgens in om haar diensten te produceren. De uitgaven die GTS doet kunnen worden onderscheiden in operationele uitgaven en kapitaaluitgaven.

Operationele uitgaven (OPEX) / operationele kosten

127. Operationele uitgaven - ook wel: *operating expenditure* of OPEX - zijn uitgaven aan productiemiddelen die nog hetzelfde jaar volledig hun economische waarde verliezen. Het gaat dan bijvoorbeeld om salarissen voor personeel, betaalde huur of ingekochte energie. Operationele

uitgaven zijn daarom doorgaans gelijk aan de operationele kosten. Een operationele uitgave in het jaar t leidt daarom tot kosten in het jaar t .⁵²

Kapitaaluitgaven (CAPEX) / investeringen

128. Kapitaaluitgaven zijn uitgaven aan productiemiddelen die in meerdere opeenvolgende jaren kunnen worden ingezet in het productieproces. Dit wordt ook aangeduid als investeringen (*capital expenditure* of CAPEX). Het gaat bijvoorbeeld om de uitgaven voor de aanleg van leidingen en compressoren. Het kan ook gaan om salarissen van personeel dat bijdraagt aan de aanleg en bouw van netwerkdelen. De kapitaaluitgaven worden geactiveerd en in de gestandaardiseerde activawaarde opgenomen op het moment dat het actief in gebruik genomen wordt.⁵³ De geactiveerde uitgaven reflecteren de aanschafwaarde van het actief.⁵⁴ Aangezien deze productiemiddelen gedurende een langere periode ingezet kunnen worden, behouden deze gedurende hun levensduur gedeeltelijk hun waarde. De investering wordt daarom afgeschreven en leidt zo tot activawaarde die in de loop van de jaren daalt. Tegelijkertijd leiden de afschrijvingen gedurende diezelfde periode jaarlijks tot kosten. Investerings in het jaar t leiden dus tot kosten in de jaren vanaf het jaar t totdat het actief volledig is afgeschreven.

Afschrijvingen

129. Afschrijvingen zijn de jaarlijkse waardeverminderingen van de investering. Een investering van 30 miljoen euro in een leiding die 30 jaar mee gaat, wordt gedurende 30 jaar elk jaar minder waard. De investering is dan 30 miljoen euro in één jaar, maar de kosten worden bepaald door de jaarlijkse waardevermindering in de 30 jaren waarin de leiding in gebruik is. Bij lineaire nominale afschrijvingen wordt de leiding gedurende een periode van 30 jaar elk jaar 1 miljoen euro minder waard. De jaarlijkse afschrijving is dan 1 miljoen euro. Afschrijvingen zijn onderdeel van de kapitaalkosten.

Afschrijvingstermijnen

130. De afschrijvingstermijnen bepalen gedurende welke periode de investering tot vergoeding komt. In het voorbeeld in het vorige randnummer is de afschrijvingstermijn 30 jaar. Bij een kortere afschrijvingstermijn, bijvoorbeeld 15 jaar, wordt in een kortere periode (15 jaar) jaarlijks een hoger bedrag afgeschreven (2 miljoen euro).

Afschrijvingsmethode

131. De afschrijvingsmethode bepaalt hoeveel er in elk jaar van de afschrijvingstermijn wordt afgeschreven. Bij een lineaire afschrijvingsmethode wordt elk jaar een gelijk deel afgeschreven. Bij een degressieve afschrijvingsmethode wordt er aan het begin van de afschrijvingstermijn meer afgeschreven dan aan het einde van de afschrijvingstermijn.

Vermogen

132. Om investeringen te kunnen doen heeft een netbeheerder vermogen (ook wel: kapitaal) nodig. Met vermogen kan een netbeheerder verschillen tussen het moment waarop de netbeheerder uitgaven

⁵² Een uitzondering hierop zijn voorzieningen. De ACM neemt de vorming van voorzieningen mee in de operationele kosten. In dat geval leiden uitgaven in jaar t tot kosten in een ander jaar dan jaar t .

⁵³ De ACM maakt hier een uitzondering voor de activa die GTS moet aanhouden ten aanzien van de strategische herstellvoorraad. Dit zijn activa die eigenlijk niet in gebruik zijn, maar die GTS verplicht moet aanhouden op grond van artikel 10, negende lid van de Gaswet. De ACM vindt het redelijk dat GTS de verwachte efficiënte kosten hiervoor vergoed krijgt via de tarieven. De ACM neemt deze investeringen daarom mee als geactiveerde investeringen.

⁵⁴ In het kader van de tariefregulering omvat de aanschafwaarde ook een vergoeding voor bouwrente in de vorm van de nominale WACC. Deze vergoeding voor bouwrente is nodig omdat een netbeheerder bij een project dat in aanbouw is, vermogen nodig heeft om uitgaven te doen vóórdat het actief in gebruik genomen is. De berekende vermogenskosten worden tijdens aanbouw geactiveerd. De berekende waarde van het actief omvat dus een vergoeding voor regulatoire bouwrente.

moet doen en het moment waarop de netbeheerder inkomsten verkrijgt overbruggen. Vermogen wordt onderscheiden in eigen vermogen en vreemd vermogen.

133. Voor een bedrijf in een concurrerende markt ontstaat de behoefte aan vermogen doordat het bedrijf investeringen moet financieren, waarmee in de toekomst in de markt inkomsten verdiend kunnen worden. Voor een gereguleerde monopolistische netbeheerder is de behoefte aan vermogen in belangrijke mate het gevolg van keuzes van de toezichhouder. Vermogen is namelijk nodig om verschillen tussen het moment van uitgaven en het moment van inkomsten te overbruggen en de ACM bepaalt de inkomsten. In theorie is het mogelijk om alle uitgaven (kapitaaluitgaven en operationele uitgaven) direct door te berekenen in de tarieven. Een netbeheerder heeft dan nauwelijks behoefte aan vermogen, omdat alle uitgaven en inkomsten nauw op elkaar aansluiten.
134. Investerings zijn echter uitgaven aan productiemiddelen die meerdere jaren ingezet kunnen worden in het productieproces van de netbeheerder. De ACM vindt het daarom wenselijk dat de kosten worden verdeeld over de levensduur van het actief, zodat de kosten van investeringen worden verdeeld over de jaren waarin zij worden ingezet in het productieproces om diensten aan netgebruikers te leveren. Op die manier worden de kosten op een eerlijke manier verdeeld over verschillende generaties netgebruikers. Daarom kiest de ACM ervoor om deze af te schrijven en daarmee te verdelen over de levensduur van het actief. Daardoor ontstaat voor de gereguleerde netbeheerder ook een behoefte aan vermogen. De netbeheerder moet namelijk investeringen doen, waar pas op een later moment inkomsten tegenover staan. Daarom houdt de ACM bij het bepalen van de kapitaalkosten rekening met de vermogenskosten.

Kostenvoet vreemd vermogen

135. Vreemd vermogen is geleend vermogen. In de meeste gevallen stelt een vreemd vermogensverschaffer vermogen ter beschikking in ruil voor een vergoeding in de vorm van rente. De compensatie die een vreemd vermogensverschaffer ontvangt is vooraf vastgelegd. Aan het eind van de looptijd van de lening betaalt de netbeheerder het geleende bedrag terug. Daarvan wordt alleen afgeweken als het bedrijf zijn verplichting niet na kan komen (wanbetalingen). De rente die vreemd vermogensverschaffers van het bedrijf eisen, hangt af van (i) de tijdwaarde van geld (inclusief inflatie) en (ii) het risico dat zij lopen door vermogen ter beschikking te stellen.

Kostenvoet eigen vermogen

136. Eigen vermogen wordt door aandeelhouders ter beschikking gesteld in ruil voor een deel van het bezit van het bedrijf en daarmee een recht op toekomstige winsten. Toekomstige winsten zijn afhankelijk van hoe goed of slecht het met de netbeheerder gaat en zijn dus geen zekerheid. Het rendement op eigen vermogen dat aandeelhouders van het bedrijf eisen bestaat uit een vergoeding voor (i) de tijdwaarde van geld (inclusief inflatie) en (ii) het risico dat aandeelhouders lopen door vermogen ter beschikking te stellen.

De WACC: de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet

137. De kosten die het bedrijf maakt voor het aantrekken van vermogen bestaan uit het gewogen gemiddelde van de kostenvoet eigen vermogen en de kostenvoet vreemd vermogen, waarbij het aandeel van eigen en vreemd vermogen als gewicht dient. De gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet noemt men ook wel de *weighted average cost of capital* of WACC. De WACC geeft de gewogen gemiddelde rendementseis van eigen en vreemd vermogensverschaffers weer.

De rendementseis van de vermogensverschaffers bepaalt dus de kosten die het bedrijf maakt voor het aantrekken van vermogen.

Gestandaardiseerde activawaarde (GAW)

138. De gestandaardiseerde activawaarde is in de tariefregulering een benadering van het benodigde vermogen. De gestandaardiseerde activawaarde reflecteert de waarde van alle activa van de netbeheerder. De ACM berekent deze waarde aan de hand van de investeringen (aanschafwaarde). De gestandaardiseerde activawaarde verandert van jaar op jaar door (i) nieuwe investeringen, (ii) afschrijvingen op activa en (iii) indien van toepassing de activering van de inflatie.

Vermogenskosten

139. De vermogenskosten van een netbeheerder bestaan uit de WACC vermenigvuldigd met het totale benodigd vermogen (GAW).

Desinvesteringen en opbrengsten uit desinvesteringen

140. Er is sprake van een desinvestering als een actief dat nog niet volledig is afgeschreven buiten gebruik wordt gesteld. Een desinvestering leidt tot kosten, omdat het buiten gebruik gestelde actief zijn waarde verliest. Er zijn verschillende manieren om binnen de context van tariefregulering om te gaan met de kosten van desinvesteringen. De ACM kan desinvesteringen negeren en blijven afschrijven gedurende de resterende afschrijftermijn van het gedesinvesteerde actief. De ACM kan er ook toe besluiten desinvesteringen in één keer af te schrijven.
141. Desinvesteringen kunnen gepaard gaan met opbrengsten, bijvoorbeeld als een netbeheerder een actief verkoopt. Bij het bepalen van de kosten van desinvesteringen moet de ACM rekening houden met deze opbrengsten.

Kapitaalkosten

142. De kapitaalkosten zijn gelijk aan de som van afschrijvingen en vermogenskosten. De afschrijvingen worden bepaald door de afschrijvingen op investeringen die in voorgaande jaren in gebruik genomen zijn. De vermogenskosten worden bepaald door de WACC en de resterende waarde van investeringen uit voorgaande jaren. De kapitaalkosten in het jaar t , worden dus bepaald door:
- De investeringen tot en met het jaar t ;
 - De afschrijvingstermijnen voor verschillende activacategorieën;
 - De afschrijvingsmethode; en
 - De WACC voor het jaar t .

7.2.1 Keuzes en wijzigingen ten aanzien van de definitie van kosten inclusief een redelijk rendement

143. In de voorgaande randnummers heeft de ACM beschreven hoe verschillende begrippen zich tot elkaar verhouden. Uit deze beschrijving volgt onder meer dat kosten (inclusief een redelijk rendement) bestaan uit de som van operationele kosten en kapitaalkosten.
144. De ACM bepaalt operationele kosten op dezelfde wijze als in de reguleringsperiode 2017-2021. De ACM maakt bij de operationele kosten voor het in stand houden van het net onderscheid tussen de algemene operationele kosten en de inkoopkosten voor energie. De algemene operationele kosten betreffen onder meer de salarissen, sociale lasten, indirecte personeelskosten, pensioenkosten en

overige kosten. De inkoopkosten energie bestaan uit elektriciteitskosten, brandstofgaskosten, stikstofkosten, transportondersteuning, emissiekosten en odorantkosten.

145. De kapitaalkosten van een netbeheerder kunnen op verschillende manieren worden berekend. De belangrijkste keuzes bij het berekenen van de kapitaalkosten zijn:
- Het vergoeden van de inflatie aan vermogensverschaffers via het nominale of reële stelsel;
 - De activacategorieën en bijbehorende afschrijvingstermijnen;
 - De afschrijvingsmethode; en
 - De wijze van verwerking van (opbrengsten uit) desinvesteringen.
146. De ACM heeft in paragraaf 4.1 beschreven dat zij naar aanleiding van het onderzoek naar afnemend gasnetgebruik de kapitaalkosten van GTS anders verdeelt over de tijd. Deze wijzigingen hebben betrekking op de keuze tussen het nominale en reële stelsel, de afschrijvingsmethode en de verwerking van (opbrengsten uit) desinvesteringen.

Figuur 3: Ontwikkeling kapitaalkosten bij verschillende afschrijvingstermijn, afschrijvingsmethode en inflatievergoeding

147. Figuur 3 geeft een voorbeeld van de ontwikkeling van kapitaalkosten bij verschillende afschrijvingstermijnen, afschrijvingsmethodes en inflatievergoeding. De kapitaalkosten zijn opgebouwd uit vermogenskosten en afschrijvingskosten. Figuur 3 laat ten eerste zien dat een kortere afschrijvingstermijn leidt tot hogere jaarlijkse vermogenskosten en afschrijvingskosten gedurende een kortere periode. Ten tweede volgt uit figuur 3 dat een degressieve afschrijvingsmethode resulteert in hogere kapitaalkosten aan het begin van de levensduur van een investering. Ten derde

laat figuur 3 zien dat een nominaal stelsel zorg voor hogere vermogenskosten. Dit is het resultaat van een hogere nominale WACC. De ACM bespreekt nu elk van deze keuzes.

Wijziging: nominale stelsel

148. Een belangrijke keuze bij het bepalen van de kapitaalkosten is op welke manier de methode vermogensverschaffers compenseert voor inflatie. Er zijn twee opties:
 - Het reële stelsel; en
 - Het nominale stelsel.

149. Bij het reële stelsel worden de vermogenskosten berekend op basis van een reële WACC (dus: zonder inflatie) en worden de afschrijvingen en GAW geïndexeerd (dus: opgehoogd met de inflatie). Dat betekent dat de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor de inflatie in het jaar t wordt geactiveerd en via geïndexeerde afschrijvingen in latere jaren wordt vergoed. Zolang die vergoeding nog niet heeft plaatsgevonden vormt de geactiveerde inflatie onderdeel van de GAW en worden daar dus de vermogenskosten over vergoed.

150. Bij het nominale stelsel worden de vermogenskosten berekend op basis van een nominale WACC (dus: met inflatie) en worden de afschrijvingen en GAW niet geïndexeerd (dus: niet opgehoogd met inflatie). Dat betekent dat de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor de inflatie in het jaar t direct via de WACC in het jaar t wordt vergoed.

151. Beide stelsels zijn, in beginsel, netto contante waarde neutraal.⁵⁵ Dat betekent dat het vermogensverschaffers in principe om het even is welk stelsel wordt gehanteerd. De stelsels verschillen wel wat betreft de verdeling van de kapitaalkosten over de tijd.

152. Anders dan in vorige reguleringsperiode hanteert de ACM het nominale stelsel in plaats van reële stelsel. Dit betekent dat de ACM met ingang van deze reguleringsperiode de vermogenskosten berekent met de nominale WACC. De ACM indexeert met ingang van deze reguleringsperiode de GAW en afschrijvingen niet meer.

153. Zoals hiervoor toegelicht moet de ACM een nominaal of een reëel stelsel kiezen voor de vergoeding van de inflatiecomponent in de vermogenskosten. Een argument om het reële stelsel toe te passen is het streven ervoor te zorgen dat de huidige netgebruikers in reële termen even veel betalen voor dezelfde dienstverlening als de toekomstige netgebruikers. Bij afnemend gasnetgebruik gaat dit argument niet langer op. Het reële stelsel leidt dan tot een situatie waarin een afnemend aantal netgebruikers de kosten voor de inflatievergoeding doordragen. Dit is ook te zien in figuur 3. De ACM concludeert daarom dat de toepassing van het reële stelsel leidt tot een verdeling van kapitaalkosten over de tijd die niet goed past bij het verwachte afnemend netgebruik.

154. De ACM concludeert dat het toepassen van een nominale WACC beter past bij afnemend gasnetgebruik. De nominale WACC bevat een inflatiecomponent. Dit betekent dat de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor het jaar t , direct via de vermogenskosten in het jaar t tot vergoeding komt en ten laste komt van de netgebruikers in jaar t . De GAW wordt tevens niet langer geïndexeerd vanaf het begin van de reguleringsperiode 2022-2026. Deze maatregel zorgt

⁵⁵ Dit is op voorwaarde dat de WACC goed is vastgesteld.

voor een verdeling van kapitaalkosten over de tijd die beter past bij afnemend gasnetgebruik over de tijd.

155. De wijziging van het reële stelsel naar het nominale stelsel betekent dat de ACM in dit methodebesluit een nominale WACC bepaalt voor de jaren 2022-2026. De ACM gebruikt deze nominale WACC bij de bepaling van de verwachte efficiënte kosten voor de jaren 2022-2026. De ACM indexeert de GAW en afschrijvingen vanaf het jaar 2022 niet meer. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat de verwachte efficiënte kapitaalkosten in 2022 stijgen. De hogere nominale WACC heeft namelijk meteen in 2022 een opwaarts effect op de verwachte efficiënte kosten, terwijl het niet meer indexeren van de GAW en afschrijvingen in de eerste jaren nog maar een beperkt neerwaarts effect heeft. Dit effect neemt echter toe naarmate de jaren verstrijken. Daarom zullen de verwachte efficiënte kosten in latere jaren dalen. Om op een goede wijze rekening te houden met deze effecten wijzigt de ACM met dit besluit ook de wijze waarop zij de efficiënte kapitaalkosten van GTS schat. In bijlage 4 gaat de ACM daar op in.

Ongewijzigd: activacategorieën en afschrijvingstermijnen

156. De ACM hanteert de activacategorieën en afschrijvingstermijnen zoals weergegeven in tabel 1. De ACM heeft deze afschrijvingstermijnen bepaald op basis van de economische levensduur van het actief. De ACM stelt hierbij de economische levensduur gelijk aan de technische levensduur van het actief. De activacategorieën en afschrijvingstermijnen zijn niet gewijzigd ten opzichte van het methodebesluit 2017-2021. Uit het onderzoek van de ACM naar afnemend netgebruik volgt weliswaar dat het netgebruik afneemt, maar niet dat grote delen van het net buiten gebruik worden gesteld. Bij afnemend gasnetgebruik zullen de activa dus minder intensief worden gebruikt, maar blijft de economische levensduur van de activa gemiddeld genomen gelijk. De ACM stelt daarom vast dat de bestaande afschrijvingstermijnen ook bij een afnemend gasnetgebruik kunnen worden gehandhaafd. De ACM heeft wel twee activacategorieën toegevoegd: de groen gasbooster en de extra-hoge druk netten (hierna: EHD netten). GTS neemt in 2020 de EHD-netten over van de regionale netbeheerders. GTS heeft de activa van de EHD-netten over de huidige activaklassen verdeeld.

Tabel 1: Activacategorieën en afschrijvingstermijnen

| 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, groen gas boosters | 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 |

Wijziging: degressieve afschrijvingsmethode

157. De ACM wijzigt met dit besluit de afschrijvingsmethode. In voorgaande reguleringsperiodes ging de ACM uit van een lineair afschrijvingspatroon. Met dit besluit wijzigt de ACM de afschrijvingsmethode naar een degressieve afschrijvingsmethode. Om precies te zijn wijzigt de ACM de afschrijvingsmethode naar de *variable declining balance* afschrijvingsmethode met een versnellingsfactor van 1,3.
158. In vorige reguleringsperiodes ging de ACM voor het berekenen van de afschrijvingen uit van een lineair afschrijvingspatroon. Dit houdt in dat de nominale afschrijvingen gedurende de afschrijftermijn van een actief gelijk zijn. Dit afschrijvingspatroon past bij een situatie waarin het netgebruik gedurende een lange aaneengesloten periode tot op zekere hoogte stabiel is. Een netgebruiker in het eerste jaar van de afschrijftermijn draagt even veel bij aan de afschrijvingen als een netgebruiker in het laatste jaar van de afschrijftermijn.
159. Uit het onderzoek naar afnemend gasnetgebruik volgt echter dat het netgebruik tussen nu en 2050 in sterke mate zal dalen. Dit leidt ertoe dat een afnemend aantal netgebruikers de jaarlijkse afschrijvingen moet dragen. De dienst die GTS aan netgebruikers levert, blijft gelijk, terwijl de afschrijvingen per netgebruiker over de tijd toenemen. Dit leidt tot een verdeling van kapitaalkosten over de tijd die niet in lijn is met het afnemende netgebruik.
160. Een degressieve afschrijvingsmethode past beter bij een situatie van afnemend gasnetgebruik. De ACM kiest er daarom voor om met ingang van deze reguleringsperiode over te stappen naar een degressieve afschrijvingsmethode. Degressief afschrijven houdt in dat de afschrijvingen van een actief afnemen gedurende de afschrijftermijn van het actief. Het gevolg is dat er aan het begin van de afschrijvingstermijn meer wordt afgeschreven dan aan het einde van de afschrijvingstermijn. De overstap naar degressief afschrijven voorziet daarmee in een verdeling van kapitaalkosten in de tijd die beter aansluit bij afnemend gasnetgebruik. Een voorbeeld van een verdeling van den kapitaalkosten is te vinden in figuur 3. Er zijn in het begin van de afschrijvingstermijn meer netgebruikers dan aan het einde van de afschrijvingstermijn.
161. Er zijn meerdere manieren om degressief af te schrijven. De ACM moet daarom ook bepalen hoe zij degressief gaat afschrijven. De ACM heeft voor deze keuze twee uitgangspunten gehanteerd. Ten eerste moet de afschrijvingsmethode ertoe leiden dat de verdeling van kapitaalkosten beter aansluit bij de verwachte gasnetbenutting in deze en volgende reguleringsperiodes. Ten tweede moet de afschrijvingsmethode flexibel zijn, zodat de ACM in de toekomst de mate van degressief afschrijven kan aanpassen op basis van nieuwe inzichten over de ontwikkeling van het gasnetgebruik.

162. De ACM heeft twee methodes voor degressief afschrijven overwogen: de *variable declining balance* methode⁵⁶ en de *sum of year digits* methode.⁵⁷ In de *variable declining balance* methode bepaalt de ACM door middel van een versnellingsfactor de mate van degressief afschrijven over de tijd. Deze variabele versnellingsfactor stelt de ACM in staat om ook bij volgende reguleringsperiodes de mate van degressief afschrijven aan te passen wanneer nieuwe inzichten over het tempo van afnemend gasverbruik over de tijd daartoe aanleiding geven. Hiermee voldoet de methode aan het uitgangspunt van flexibiliteit. De *sum of year digits* methode biedt geen ruimte om de mate van degressief afschrijven tussentijds aan te passen. De ACM concludeert daarom dat de *sum of year digits* methode niet voldoet aan het uitgangspunt ten aanzien van flexibiliteit. De ACM kiest daarom voor de *variable declining balance* afschrijvingsmethode.
163. Bij de *variable declining balance* afschrijvingsmethode kan, zoals gezegd, in meer of mindere mate degressief worden afgeschreven. Dit komt tot uitdrukking in de versnellingsfactor. De ACM kiest voor een versnellingsfactor van 1,3. Deze factor leidt tot een verdeling van afschrijvingen over de tijd waarbij de afschrijvingen op de bestaande GAW inclusief verwachte toekomstige investeringen tijdens de reguleringsperiode in verhouding staan tot het verwachte afnemend gasnetgebruik.⁵⁸ Zoals al eerder benoemd kan de ACM het verloop van de benutting van het netwerk niet voorspellen. Bij het bepalen van de versnellingsfactor heeft de ACM gebruik gemaakt van de verwachte investeringen en de verwachte afnemende gasnetbenutting uit de toekomstscenario's, zoals beschreven in paragraaf 4.1. De ACM maakt de keuze voor de versnellingsfactor daarom op grond van onderbouwde aannames.
164. De ACM is via de volgende stappen tot deze factor gekomen:
- De ACM heeft een inschatting gemaakt van de GAW ultimo 2021 en de verwachte investeringen gedurende de reguleringsperiode. De inschatting voor de GAW ultimo 2021 is gebaseerd op de gerealiseerde GAW ultimo 2019 gecombineerd met de verwachte investeringen tot en met 2021 uit de toekomstscenario's.
 - Voor de GAW ultimo 2021 heeft de ACM met behulp van het analysemodel de afschrijvingen voor de resterende levensduur ervan berekend bij verschillende waarden voor de versnellingsfactor. Hierbij is door de ACM verondersteld dat het nominale stelsel wordt toegepast en de GAW dus niet wordt geïndexeerd met de inflatie.
 - De ACM heeft gebruik gemaakt van de verwachte gasnetbenutting uit de toekomstscenario's om te bepalen wat de totale benutting is van de GAW ultimo 2021 en de verwachte investeringen gedurende de reguleringsperiode binnen de afschrijfstermijn van de GAW ultimo 2021. Hieruit blijkt dat 22% van de benutting van de infrastructuur tussen nu en 2050 al plaatsvindt binnen de volgende reguleringsperiode.
 - Dit betekent dat de verdeling van afschrijvingen over de tijd aansluit bij het verwachte afnemend netgebruik wanneer de GAW aan het einde van de volgende reguleringsperiode ook

⁵⁶ De *variable declining balance* methode berekent op basis van een versnellingsfactor het deel van de activawaarde dat elk jaar wordt afgeschreven. Bij een versnellingsfactor gelijk aan 3 wordt in het eerste jaar waarin wordt afgeschreven 300% van een lineaire afschrijving afgeschreven. Voor een investering van 1 miljoen euro met een afschrijvingstermijn van tien jaar is de afschrijving op basis van deze versnellingsfactor 0,3 miljoen euro. In de daarop volgende jaren wordt steeds hetzelfde percentage van de resterende activawaarde afgeschreven. In dit voorbeeld is het percentage 30%. Wanneer de afschrijving op basis van de *variable declining balance* methode lager is dan wanneer de resterende activawaarde volgens een lineair afschrijvingspatroon zou worden afgeschreven, stapt de methode over naar lineair afschrijven. Op die manier kan de gehele activawaarde worden afgeschreven.

⁵⁷ In de *sum of year digits* methode wordt uitgegaan van een afschrijfstermijn waarbij de cijfers van de jaartallen worden opgeteld. De resterende levensduur en de som van de jaartallen bepaalt vervolgens welk deel er jaarlijks wordt afgeschreven.

⁵⁸ De ACM kijkt alleen naar de afschrijvingen en niet naar de totale kapitaalkosten, omdat zij geen lange termijn voorspelling kan doen van de WACC.

22% lager is dan ultimo 2021. Doorrekening van verschillende waarden voor de versnellingsfactor in het analysemodel laat zien dat een versnellingsfactor van 1,3 het best hierbij past.

165. De ACM gaat voor het bepalen van de afschrijvingen vanaf het jaar 2022 uit van de degressieve afschrijvingsmethode. De ACM past deze afschrijvingsmethode ook toe op al eerder in gebruik genomen investeringen, voor zover die nog niet volledig zijn afgeschreven. Deze wijziging zorgt voor een opwaarts effect op de verwachte efficiënte kapitaalkosten in 2022 ten opzichte van voortzetting van de lineaire afschrijvingsmethode. Deze wijziging leidt in de jaren vanaf 2022 tot een jaarlijkse daling van de verwachte efficiënte kosten, omdat naar verwachting meer wordt afgeschreven dan geïnvesteerd. Om op een goede wijze rekening te houden met deze effecten wijzigt de ACM met dit besluit ook de wijze waarop zij de efficiënte kapitaalkosten van GTS schat. In bijlage 4 gaat de ACM daar op in.
166. De ACM verlaagt de extra afschrijvingen als gevolg van het versneld afschrijven met 10%. De ACM is als volgt tot die 10% gekomen. De ACM heeft bij GTS opgevraagd welke activa zij in de komende jaren zal overdragen ten behoeve van het te introduceren waterstofnetwerk. GTS heeft aangegeven nog niet precies te kunnen zeggen om welke activa het gaat. De ACM heeft GTS vervolgens gevraagd een schatting te maken van welk gedeelte van elke activacategorie GTS verwacht over te dragen ten behoeve van het te introduceren waterstofnetwerk. GTS schat dat 2,7 tot 7,5% van de activa wordt overgedragen. Het gemiddelde van die schatting is 5%. GTS heeft dit percentage als schatting opgegeven aan de ACM. De ACM vindt deze schatting te laag en overweegt daarbij het volgende. Een van de uitgangspunten bij het bepalen van de versnellingsfactor is dat de ACM niet te veel kosten naar voren wil halen. De ACM kijkt daarom naar het uiterste percentage van de door GTS genoemde range. De ACM heeft GTS meermaals vragen over haar schatting gesteld. Uit de beantwoording van deze vragen is naar voren gekomen dat GTS bij haar schatting nog geen rekening heeft gehouden met import en export van waterstof. Uit eerder gepresenteerde stukken blijkt echter dat het faciliteren van import en export wel onderdeel is van het plan van Gasunie.⁵⁹ Als het waterstofnetwerk dit moet gaan faciliteren, dan is daarvoor meer capaciteit nodig dan in de schatting van GTS is meegenomen. De ACM weegt verder mee dat een groot gedeelte van het netwerk van GTS dubbel uitgelegd is, dat wil zeggen dat er een H-gas leiding en een L-gasleiding naast elkaar liggen. Een substantieel gedeelte van het L-gasnetwerk is in de toekomst niet langer in gebruik en dus geschikt voor de ombouw naar waterstof. Daar komt bij dat de ACM bij het versneld afschrijven conservatief te werk gaat en daarom eerder te weinig kosten naar voren wil halen dan te veel. Bovenstaande overwegende hoogt de ACM het te verwachten percentage van activa dat wordt overgedragen ten behoeve van het te introduceren waterstofnetwerk daarom op tot 10%.

Wijziging: desinvesteringen in één keer afschrijven

167. Ten slotte haalt de ACM met ingang van deze reguleringsperiode desinvesteringen uit de GAW, omdat dit beter past bij een situatie met afnemend gasnetgebruik. Het verwijderen van een desinvestering uit de GAW houdt in dat de resterende activawaarde van het actief in dat jaar volledig wordt afgeschreven. Dit is een wijziging ten opzichte van de reguleringsperiode 2017-2021. In de reguleringsperiode 2017-2021 liet de ACM desinvesteringen in de GAW en bleef zij de afschrijvingen en vermogenskosten over het gedesinvesteerde actief berekenen.

⁵⁹ Zie pagina 12 van het rapport "The Northern Netherlands Hydrogen investment plan 2020", gepubliceerd op de internetpagina van Gasunie.

168. Door desinvesteringen in één keer af te schrijven in het jaar van desinvesteren, stijgen de kapitaalkosten in dat jaar. De kapitaalkosten dalen echter in de jaren na de desinvestering. Door desinvesteringen direct uit de GAW te halen worden de kosten van een gedesinvesteerd actief over een groter aantal netgebruikers verdeeld. Hiermee wordt de verdeling van de kosten meer in lijn gebracht met afnemend gasnetgebruik over tijd.
169. De ACM houdt bij het schatten van de efficiënte kapitaalkosten van GTS geen rekening met het effect van desinvesteringen. In plaats daarvan is de ACM voornemens deze kosten na te calculeren. De ACM beschrijft dit voornemen tot nacalculatie in paragraaf 8.3.6. De ACM beschrijft daarbij ook hoe zij bij nacalculatie rekening houdt met de opbrengsten uit desinvesteringen.

7.3 Bepalen van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement voor elk jaar van de reguleringsperiode

170. In deze paragraaf beschrijft de ACM hoe zij voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt.
171. De ACM beschrijft de manier waarop zij de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt in omgekeerde volgorde van de berekeningsstappen. De ACM beschrijft eerst hoe zij de statische efficiëntieparameter toepast op de verwachte kapitaalkosten en operationele kosten. Daarna beschrijft de ACM hoe zij de verwachte kapitaalkosten en operationele kosten bepaalt.

7.3.1 Corrigeren voor statische inefficiëntie

172. De ACM gaat voor het bepalen van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement uit van de door de netbeheerder in voorgaande jaren gerealiseerde operationele kosten en investeringen.
173. De ACM moet echter niet de kosten van GTS schatten, maar de verwachte kosten van een efficiënte netbeheerder. De ACM houdt daarom rekening met de mogelijkheid dat door GTS gerealiseerde operationele kosten en investeringen niet (volledig) efficiënt zijn. De ACM heeft dat in het methodebesluit van 28 januari 2021 gedaan door een statische efficiëntieparameter te bepalen op basis van een benchmarkonderzoek. De statische efficiëntieparameter drukt het efficiëntieniveau van de netbeheerder uit ten opzichte van netbeheerders op de *frontier*. De ACM beschrijft de bepaling van de statische efficiëntieparameter in paragraaf 7.4.3. In zijn uitspraak van 4 juli 2023⁶⁰ heeft het CBb geoordeeld dat de ACM aan de bepaling van de statische efficiëntie van een netbeheerder een internationaal benchmarkonderzoek ten grondslag mag leggen en dat een benchmarkonderzoek op zichzelf een geschikte methode is om de mate van efficiëntie van GTS te vergelijken. Het door de ACM gebruikte benchmarkonderzoek voldoet volgens het CBb echter niet aan “de vereisten van zorgvuldigheid, transparantie en controleerbaarheid zoals bedoeld in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb” en schendt GTS in haar rechten van verdediging. Daarom heeft het CBb geoordeeld dat de ACM dit onderzoek niet aan haar methodebesluit ten grondslag mag leggen en opgedragen om bij het nieuw te nemen methodebesluit de *thèta* op 1 te bepalen.

⁶⁰ ECLI:NL:CBB:2023:316.

174. De ACM past de statische efficiëntieparameter vervolgens toe bij het schatten van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. De ACM bepaalt daartoe eerst voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte kosten inclusief een redelijk rendement, onderverdeeld in de verwachte kapitaalkosten en de verwachte operationele kosten. Daarbij maakt de ACM ook een onderscheid tussen de gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte kosten. Gebenchmarkte kosten zijn de verwachte kosten voor kostensoorten die in het benchmarkonderzoek zijn betrokken. Niet-gebenchmarkte kosten zijn verwachte kosten voor kostensoorten die niet in het benchmarkonderzoek zijn betrokken. Voor een kostensoort die in de benchmark is betrokken, geldt dat de kosten van die kostensoort in het peiljaar van de benchmark input hebben gevormd voor de bepaling van de statische efficiëntie.
175. De ACM bepaalt voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement door de verwachte gebenchmarkte kosten inclusief een redelijk rendement te vermenigvuldigen met de statische efficiëntieparameter. Daar telt zij vervolgens de verwachte niet-gebenchmarkte kosten inclusief een redelijk rendement bij op.
176. Voorgaande betekent dat de ACM om de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement te bepalen, voor elk jaar van de reguleringsperiode de volgende waarden bepaalt:
- Verwachte gebenchmarkte kapitaalkosten inclusief een redelijk rendement
 - Verwachte niet-gebenchmarkte kapitaalkosten inclusief een redelijk rendement
 - Verwachte gebenchmarkte operationele kosten
 - Verwachte niet-gebenchmarkte operationele kosten

7.3.2 Bepalen verwachte kapitaalkosten

177. De ACM bepaalt de verwachte kapitaalkosten op basis van de systematiek van doorrollen en bijschatten. In de voorgaande reguleringsperiodes bepaalde de ACM de verwachte kapitaalkosten op basis van het ideaalcomplex. Zoals toegelicht in paragraaf 4.2 heeft de ACM deze methodische wijziging uitgebreid gemotiveerd in bijlage 4. De ACM volstaat daarom hier met een beschrijving van de gewijzigde methode op basis van de systematiek van doorrollen en bijschatten.
178. De systematiek van doorrollen en bijschatten werkt als volgt:
- De ACM bepaalt voor elk jaar van de reguleringsperiode de GAW en afschrijvingen van door GTS tot en met 2019 in gebruik genomen investeringen (doorrollen);
 - De ACM bepaalt voor elk jaar van de reguleringsperiode de GAW en afschrijvingen van door GTS naar verwachting in de jaren 2020 tot met 2026 in gebruik te nemen investeringen (bijschatten); en
 - De ACM berekent voor elk jaar van de reguleringsperiode de verwachte kapitaalkosten door de geschatte GAW voor dat jaar te vermenigvuldigen met de WACC voor dat jaar en daar de afschrijvingen voor dat jaar bij op te tellen (berekening verwachte kapitaalkosten).
179. De ACM maakt hierbij een onderscheid tussen gebenchmarkte verwachte kapitaalkosten en niet-gebenchmarkte verwachte kapitaalkosten.

180. De ACM beschrijft nu achtereenvolgens het doorrollen, bijschatten en de berekening van de verwachte kapitaalkosten.

Doorrollen: bepalen van de afschrijvingen en GAW van investeringen in gebruik genomen vóór 2020

181. De afschrijvingen en GAW van investeringen die al in gebruik zijn genomen kunnen worden uitgerekend. Van deze investeringen is geen schatting nodig. Alleen keuzes ten aanzien van afschrijvingstermijnen, afschrijvingsmethode en inflatie zijn nodig om de afschrijvingen en GAW van deze investeringen uit te rekenen. In paragraaf 7.2 heeft de ACM de keuzes ten aanzien van de afschrijvingstermijnen, afschrijvingsmethode en inflatie beschreven. Op grond van deze gegevens en de door GTS in de jaarlijkse opvraag van reguleringsdata opgegeven investeringen, kan de ACM de afschrijvingen en GAW in elk jaar van de periode 2022-2026 van investeringen in gebruik genomen tot en met 2019 uitrekenen.^{61,62}
182. GTS heeft in 2020 investeringen gedaan om de Extra Hoge Druk netten (hierna: EHD netten) over te nemen van Enduris, Enexis en Zebra. GTS heeft deze investeringen aan de ACM kenbaar gemaakt inclusief de bij behorende afschrijvingstermijnen. Op basis hiervan kan de ACM de GAW en de afschrijvingen uitrekenen. De ACM neemt dit mee in de bepaling van de verwachte efficiënte kapitaalkosten. Deze investering uit 2020 beschouwt de ACM als een gerealiseerd gegeven, omdat GTS al in 2019 al aankon geven wat het precieze investeringsbedrag zou zijn.
183. De ACM verdeelt hierbij de afschrijvingen en GAW in respectievelijk gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte afschrijvingen. De afschrijvingen en GAW van activacategorieën die niet zijn meegenomen in het benchmarkonderzoek of ten behoeve van activiteiten die niet in het benchmarkonderzoek zijn betrokken, rekent de ACM tot niet-gebenchmarkte afschrijvingen.

Bijschatten: bepalen van de afschrijvingen en GAW van de geschatte investeringen in de jaren 2020-2026

184. Met betrekking tot de verwachte afschrijvingen en GAW van na 2019 in gebruik te nemen investeringen bestaat onzekerheid. De ACM moet deze schatten. Dat kan door expliciet de hoogte van de investeringen te schatten die GTS naar verwachting na 2019 doet. Daarbij moet de ACM dan ook een afschrijvingstermijn schatten, omdat op voorhand niet bekend is in welke activatypen GTS zal investeren. Op basis van de keuzes met betrekking tot de afschrijvingsmethode en inflatie beschreven in paragraaf 7.2 kan de ACM vervolgens de afschrijvingen en GAW van de geschatte investeringen berekenen. Tot slot is een verdeling van de afschrijvingen en GAW voor respectievelijk gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte activacategorieën nodig.
185. Bij het schatten van de hoogte van de investeringen in de jaren 2020-2026 moet de ACM de hoogte van alle investeringen schatten, met uitzondering van de wettelijk uitgezonderde investeringen.⁶³
186. De ACM moet allereerst bepalen hoe zij tot een schatting van de investeringen komt. In het ontwerpmethodebesluit koos de ACM ervoor om de investeringen te schatten op basis van investeringen die GTS heeft gerealiseerd in recente jaren, de peilperiode. In de zienswijze op het ontwerpmethodebesluit hebben VGN, NOGEPa en E-NL aangegeven dat de kapitaalkosten voor het

⁶¹ GTS heeft een peakshaver installatie in bezit. Voorheen nam de ACM 23% van het actief op in de GAW. De andere 77% van dit actief werd toegerekend aan de piekleveringstaak. GTS bouwt de peakshaver om zodat zij deze in kan zetten ten behoeve van de kwaliteitsconversietoek. De ACM neemt vanaf deze reguleringsperiode 100% van het actief van de peakshaver op in de GAW.

⁶² Zie formule (5) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁶³ Wettelijk uitgezonderde investeringen zijn investeringen die GTS op basis van de artikelen 39a of 54a van de Gaswet uitvoert. Voor toelichting over de wettelijk uitgezonderde investeringen wordt verwezen naar bijlage 4 van dit besluit.

bijschatten moeten worden nagecalculeerd, omdat historische schatters te veel afwijken van de werkelijke kosten die GTS naar verwachting zal maken gedurende de reguleringsperiode. De ACM erkent dat, op basis van het getoetste investeringsplan van GTS, het bijschatten van kapitaalkosten op basis van een peilperiode aanzienlijk afwijkt van de voorspellingen op basis van het investeringsplan.

187. De ACM kiest er niet voor om de investeringen te schatten op basis van de geschatte investeringsbedragen uit het investeringsplan van GTS. De schatting in het investeringsplan van GTS 2020-2030 is naar de mening van de ACM geen goede basis om de investeringen in de jaren 2020 – 2026 te schatten. De wet verplicht GTS enkel om in het investeringsplan een kwantitatief overzicht voor vijf jaar (tot en met 2024) te geven. Hiervan zijn alleen de eerste twee jaren bindend. Na twee jaar dient GTS een gewijzigd investeringsplan in. GTS kan het plan ook binnen de periode van twee jaar tussentijds wijzigen. Daarnaast worden de investeringen die zijn opgenomen in het investeringsplan alleen getoetst op noodzakelijkheid. Of de bedragen die GTS opneemt in het investeringsplan correct zijn wordt niet getoetst, dus kan de ACM deze bedragen niet overnemen. Er is ook geen zekerheid dat dit efficiënte investeringsbedragen zijn. Verder zou het overnemen van de bedragen uit de investeringsplannen tot onwenselijke prikkels voor GTS leiden om te hoge investeringsbedragen op te nemen in haar investeringsplan. Tot slot sluiten de investeringen zoals ze worden opgegeven in het investeringsplan niet goed aan op de regulering. Zo zijn de investeringen niet onderverdeeld in activacategorieën en is er veel onzekerheid over het exacte moment van ingebruikname. De ACM acht het getoetste investeringsplan dus niet bruikbaar voor het bijschatten van de kapitaalkosten.
188. Tegelijkertijd erkent de ACM, zoals VGN, NOGEPa en E-NL aangeven in hun zienswijze, dat er een aanzienlijke afwijking is tussen de verwachte investeringen voor het bijschatten op basis van de historische schatters enerzijds en op basis van het getoetste investeringsplan anderzijds. Daarbij zou sprake zijn van een overschatting van de verwachte kapitaalkosten van GTS. De ACM kiest er daarom voor om de kapitaalkosten voor het bijschatten als volgt te bepalen.
189. De ACM schat eerst de verwachte kapitaalkosten van GTS op basis van het gemiddelde van de investeringen in de drie meest recente jaren, de peilperiode. De ACM verrekent vervolgens het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde investeringen achteraf via nacalculaties. Door voor deze investeringen achteraf de verschillen te verrekenen, voorkomt de ACM dat een schatting op basis van in voorgaande jaren gerealiseerde investeringen tot een overschatting leidt en sluit aan bij de daadwerkelijke investeringen van netbeheerders. Ook heeft GTS op deze manier geen belang bij een te hoge schatting van de investeringen in het investeringsplan.
190. De ACM licht de uitwerking van de schattingsmethode hierna toe in randnummers 191 tot en met 200. Voor de toelichting bij het voornemen tot nacalculatie verwijst de ACM naar paragraaf 8.3.6.
191. De ACM schat de investeringen van GTS voor de reguleringsperiode 2022-2026 op basis van de investeringen die GTS heeft gerealiseerd in drie recente jaren, de peilperiode. Ze gaat hierbij uit van objectieve gegevens die ze verkrijgt van GTS. GTS verstrekt haar financiële gegevens voor alle jaren, waaronder de gerealiseerde investeringen en de daarbij behorende activacategorieën, aan de ACM conform de afspraken die de ACM en GTS hebben gemaakt over de oplevering van de

financiële data (ARD). Het betreft hier de investeringen die GTS doet ten behoeve van het uitvoeren van haar gereguleerde taken. De ARD is te vinden op de internetpagina van de ACM (www.acm.nl).

192. De ACM gaat voor de peilperiode uit van de jaren 2017 tot 2019. Bij de keuze voor de betrokken jaren spelen diverse uitgangspunten een rol:
- De peilperiode moet representatief zijn. Hoe recentere de betrokken gegevens, hoe groter de kans dat deze gegevens een representatieve schatting opleveren.
 - De peilperiode moet leiden tot een robuuste inschatting van de kosten. In een jaar kunnen allerlei incidenten plaatsvinden waardoor kostenposten het ene jaar toevallig hoog of laag uitvallen. Door uit te gaan van meerdere meetjaren worden incidenten uitgemiddeld en wordt de meting robuuster.
 - De gekozen peilperiode 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 de ACM onderscheid tussen typen kosten zou maken, heeft de netbeheerder de mogelijkheid om alleen die kostenposten onder de aandacht van de ACM te brengen waarop de netbeheerder een kostenstijging verwacht en tegelijkertijd de ACM niet op verwachte kostendalingen te wijzen. In die situatie kan de ACM niet op een evenwichtige manier rekening houden met incidenten.
 - De wijze van vaststelling van de peilperiode 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.
193. Omdat de vier uitgangspunten (deels) tot tegenstelde conclusies kunnen leiden moet de ACM een balans zoeken in de bovenstaande uitgangspunten. De ACM is van mening dat een peilperiode van drie jaar het beste past. De ACM is van mening dat het betrekken van drie recente jaren tot een representatieve en robuuste schatting van de investeringen in de periode van 2020 tot en met 2026 leidt. Door recente jaren te gebruiken voor de schatting van de investeringen, werken structurele stijgingen of dalingen van investeringsniveaus sneller door in de inkomsten van GTS dan op basis van de methode op grond van het ideaalcomplex. Investeringsniveaus uit enkele recente jaren zijn representatiever dan investeringen van tientallen jaren geleden. Door investeringen uit meerdere jaren te gebruiken worden uitschieters in bepaalde jaren uitgemiddeld. De ACM kiest ervoor investeringen in de jaren 2017 tot met 2019 te gebruiken voor de schatting. Daarbij laat de ACM de gerealiseerde wettelijk uitgezonderde investeringen buiten beschouwing.
194. GTS heeft sinds 1 januari 2020 een vernieuwde aansluitingentaak. Deze vernieuwde aansluitingentaak omvat de bestaande aansluitingentaak en de aansluittaak zoals die golden tot 1 januari 2020, maar bevat daarnaast ook nieuwe onderdelen.⁶⁴ Deze nieuwe onderdelen zien enerzijds op het aanleggen, beheren en onderhouden van nieuwe aansluitingen en anderzijds op het

⁶⁴ De aansluitpunttaak zag op het voorzien en het inwerking hebben van een aansluitpunt en de bestaande aansluitingentaak zag op het onderhouden van aansluitingen op het landelijke gastransportnetwerk die voor 1 april 2011 in gebruik waren genomen.

wijzigen en verwijderen van aansluitingen. De nieuwe onderdelen zijn dus geen onderdeel van de gerealiseerde investeringen van de jaren 2017 tot en met 2019. De ACM maakt daarom een additionele schatting van de investeringen voor het aanleggen van nieuwe aansluitingen. Voor de schatting van de nieuwe investeringen baseert de ACM zich op informatie die GTS in 2015 aan de ACM heeft gestuurd ten behoeve van het methodebesluit GTS 2014-2016.⁶⁵ Op basis van deze informatie stelt de ACM de gemiddelde investering en de daarbij behorende afschrijvingstermijn vast. De ACM vermenigvuldigt de gemiddelde investering met het verwachte aantal aansluitingen. De kosten voor de wijziging van een aansluiting schat de ACM op basis van informatie van GTS. Uit deze informatie volgen de gemiddelde kosten van het wijzigen van een aansluiting. De ACM vermenigvuldigt deze met het aantal verwachte wijzigingen.

195. De ACM corrigeert de geschatte investeringen met de dynamische efficiëntieparameter en met de (geschatte) CPI. De dynamische efficiëntie parameter wordt hierna toegelicht in 7.4.4 en de CPI wordt toegelicht in 7.4.2.
196. De toepassing van de dynamische efficiëntieparameter op de investeringen reflecteert de verwachting dat investeringen in bijvoorbeeld het jaar 2026 door technologische vooruitgang en lagere inkooprijzen (relatief aan de algemene prijsontwikkeling) lager zullen zijn dan de investeringen in bijvoorbeeld het jaar 2017. Voor de jaren tot en met 2021 gebruikt de ACM de dynamische efficiëntieparameter zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2017-2021.⁶⁶ Voor de jaren 2022 tot en met 2026 gebruikt de ACM de dynamische efficiëntieparameter zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2022-2026.
197. De toepassing van de (geschatte) CPI reflecteert de verwachting dat de hoogte van de investeringen verandert als gevolg van inflatie. De ACM gebruikt de gerealiseerde CPI voor de jaren 2017 tot en met 2021. De ACM gebruikt de geschatte CPI voor de jaren 2022 tot en met 2026.
198. Om de afschrijvingen en GAW van geschatte investeringen te bepalen moet de ACM ook de afschrijvingstermijn van de investeringen schatten. De ACM gebruikt hiervoor de bestaande regulatoire afschrijvingstermijnen (zie tabel 1: activacategorieën en afschrijvingstermijnen). Concreet berekent de ACM per afschrijvingstermijn de geschatte investeringen op basis van de gerealiseerde investeringen in de jaren 2017 tot en met 2019 die aan de betreffende afschrijvingstermijn zijn gekoppeld. Dit leidt tot een representatieve en robuuste schatting voor de afschrijvingstermijn.
199. Op grond van de geschatte investeringen en de geschatte afschrijvingstermijnen berekent de ACM de afschrijvingen en GAW in de jaren 2022-2026 van investeringen die na 2019 in gebruik genomen worden.
200. Verder is het noodzakelijk om de afschrijvingen en de GAW van naar verwachting in gebruik te nemen investeringen te verdelen in respectievelijk gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte afschrijvingen en GAW. Omdat de ACM ook voor het bijschatten uitgaat van door GTS gerealiseerde investeringen is het noodzakelijk om rekening te houden met het feit dat de gerealiseerde investeringen niet efficiënt zijn. De ACM rekent daarom een deel van de afschrijvingen en de GAW van de geschatte investeringen toe aan de gebenchmarkte afschrijvingen en GAW. Op deze manier

⁶⁵ Zie gewijzigd methodebesluit GTS 2014-2016 met kenmerk ACM/DE/2016/206758.

⁶⁶ Zie gewijzigd methodebesluit GTS 2017-2021 met kenmerk ACM/UIT/505484, randnummer 245b.

kan de ACM de geschatte investeringen corrigeren voor statische inefficiëntie. De ACM hanteert hiervoor de aanname dat de verhouding tussen gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte investeringen in de jaren 2020 tot en met 2026 gelijk is aan de verhouding tussen gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte gerealiseerde investeringen in de jaren 2017 tot en met 2019.

Berekening verwachte kapitaalkosten: WACC x GAW + afschrijvingen

201. Om de verwachte kapitaalkosten voor elk jaar van de reguleringsperiode te bepalen, heeft de ACM ook voor elk jaar van de reguleringsperiode een afzonderlijke WACC nodig. Zoals toegelicht in paragraaf 7.2 gebruikt de ACM hierbij een nominale WACC in plaats van een reële WACC die voorheen werd gehanteerd. De bepaling van de WACC is opgenomen in paragraaf 7.4.1.
202. De ACM bepaalt de verwachte kapitaalkosten op basis van de vastgestelde WACC voor elk jaar van de reguleringsperiode, in combinatie met een schatting van de GAW en de afschrijvingen voor elk jaar van de reguleringsperiode. De verwachte kapitaalkosten zijn gelijk aan de vermogenskosten plus de afschrijvingen. De vermogenskosten zijn daarbij gelijk aan de WACC vermenigvuldigd met de GAW.
203. De manier waarop de ACM hierbij omgaat met respectievelijk de WACC voor bestaand vermogen en de WACC voor nieuw vermogen behoeft toelichting. De ACM hanteert de WACC voor nieuw vermogen slechts voor dat deel van de geschatte GAW voor elk jaar van de reguleringsperiode dat hoger is dan de GAW in 2019.⁶⁷ Het is namelijk enkel bij een voorspelde toename van de GAW ten opzichte van de GAW in 2019 de verwachting dat er een toename van de behoefte aan vermogen ontstaat. Voor het deel van de GAW tot en met het niveau van de GAW in 2019 hanteert de ACM de WACC voor bestaand vermogen.⁶⁸

7.3.3 Bepalen verwachte operationele kosten

204. Zoals beschreven in paragraaf 7.2 maakt de ACM voor het bepalen van de verwachte operationele kosten onderscheid tussen de verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net en de verwachte operationele kosten van nog in gebruik te nemen investeringen. De verwachte operationele kosten wegens het in stand houden van het net schat de ACM op basis van de gerealiseerde operationele kosten. De verwachte operationele kosten van nog in gebruik te nemen investeringen baseert de ACM op de te verwachten groei of krimp van het net. Beide typen verwachte operationele kosten kunnen worden verdeeld in gebenchmarkte en niet-gebenchmarkte kosten.

Operationele kosten wegens het in stand houden van het net

205. Zoals beschreven in randnummer 191 verstrekt GTS haar financiële gegevens conform de ARD. GTS verstrekt hierbij ook informatie over de hoogte van de operationele kosten die toe kunnen worden gewezen aan de gereguleerde taken van GTS.
206. Zoals beschreven in randnummer 193 moet de ACM bij het kiezen van de peiljaren een afweging maken tussen vier verschillende uitgangspunten. Deze afweging heeft geleid tot een peilperiode van drie jaar als uitgangspunt. Zoals beschreven in paragraaf 7.2 bestaan de operationele kosten uit de algemene operationele kosten en de inkoopkosten energie. Bij de algemene operationele kosten van

⁶⁷ Zie formule (7) en (8) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁶⁸ Zie formule (6) van bijlage 1 bij dit besluit.

GTS gaat de ACM deze reguleringsperiode uit van één peiljaar, het jaar 2019. Voor de algemene operationele kosten is de reden hiervoor gelegen in het feit dat GTS de afgelopen jaren een kostenreductieprogramma heeft uitgevoerd. Het kostenreductieprogramma heeft effect op de operationele kosten vanaf het jaar 2019. Daardoor zijn de gerealiseerde operationele kosten uit 2017 en 2018 niet representatief voor de toekomst. De ACM neemt daarom het jaar 2019 als peiljaar, zodat de kosten van de peilperiode representatief zijn voor de kosten in de komende reguleringsperiode. Voor de inkoopkosten energie gaat de ACM uit van de peiljaren 2017 tot en met 2019. Het kostenreductieprogramma heeft geen invloed op de inkoopkosten energie. Er is daarom met betrekking tot de inkoopkosten energie geen reden om af te wijken van het uitgangspunt van drie jaar.

207. De ACM corrigeert de gerealiseerde operationele kosten met de dynamische efficiëntieparameter en met de (geschatte) CPI om tot de verwachte operationele kosten voor de instandhouding van het net te komen. Dit geldt voor zowel de algemene operationele kosten als voor de inkoopkosten energie.⁶⁹
208. De toepassing van de dynamische efficiëntieparameter op de operationele kosten reflecteert de verwachting dat operationele kosten in bijvoorbeeld het jaar 2026 door technologische vooruitgang en lagere inkooprijzen (relatief aan de algemene prijsontwikkeling) lager zullen zijn dan in bijvoorbeeld het jaar 2017. Voor de jaren tot en met 2021 gebruikt de ACM de dynamische efficiëntieparameter zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2017-2021. Voor de jaren 2022 tot en met 2026 gebruikt de ACM de dynamische efficiëntieparameter zoals vastgesteld voor de reguleringsperiode 2022-2026.
209. De toepassing van de (geschatte) CPI reflecteert de verwachting dat de hoogte van de operationele kosten verandert als gevolg van inflatie. De ACM gebruikt de gerealiseerde CPI voor de jaren vanaf 2019 tot en met 2021. De ACM gebruikt de geschatte CPI voor de jaren 2022 tot en met 2026.

Verandering operationele kosten als gevolg van veranderende netomvang

210. Naast de operationele kosten voor het in stand houden van het net houdt de ACM rekening met een verandering van de operationele kosten als gevolg van de groei of krimp van het net.
211. In de vorige reguleringsperiodes ging de ACM ervan uit dat als gevolg van een uitbreidingsinvestering de jaarlijkse operationele kosten met 1% van het investeringsbedrag toenemen. De parameter van 1% drukte uit in welke mate de operationele kosten veranderden als gevolg van een verandering (in dit geval: groei) van de netomvang. Hoewel de ACM in de nieuwe methode geen ideaalcomplex en geen bijbehorend onderscheid tussen vervanging en uitbreiding meer hanteert, is het wel mogelijk om te schatten in hoeverre er sprake is van een groeiend, krimpend of gelijkblijvend net. In de nieuwe methode doet de ACM dit niet door op kwalitatieve gronden te beargumenteren of een investering een uitbreidingsinvestering is, maar door een proxy voor de ontwikkeling van de netomvang te bekijken. De ACM gebruikt als proxy het saldo van de aanschafwaarde van investeringen die volgen uit het bijschatten minus de aanschafwaarde van verwijderde activa. Deze keuze voor de aanschafwaarde wordt in de volgende randnummers nader toegelicht.⁷⁰

⁶⁹ Zie formule (10) en (11) in bijlage 1 bij dit besluit.

⁷⁰ De GAW is de cumulatieve aanschafwaarde verminderd met de cumulatieve afschrijvingen. Voor de berekening van de operationele kosten is het beter om de aanschafwaarde te gebruiken, aangezien het niet de verwachting is dat naarmate een actief verder is afgeschreven de operationele kosten voor het beheer en onderhoud van het actief dalen.

212. De ACM heeft in een eerder stadium een methode voorgesteld aan de klankbordgroep waarbij de totale aanschafwaarde wordt bepaald van alle nog niet volledig afgeschreven investeringen in het jaar 2019.⁷¹ Vervolgens zou de ACM door middel van doorrollen en bijschatten schatten hoe deze waarde zich tijdens de reguleringsperiode ontwikkelt. De ACM zou elk jaar de aanschafwaarde van de geschatte investeringen toevoegen, terwijl de aanschafwaarde van volledig afgeschreven investeringen zou wegvallen. De ACM zou daarbij de aanschafwaarde van de jaarlijkse geschatte investeringen voor de (verwachte) inflatie corrigeren. Op de stijging of daling van deze aanschafwaarde zou de parameter van 1% worden toegepast om de stijging of daling van de operationele kosten te schatten.
213. GTS heeft betoogd dat zij zich niet kan vinden in deze oorspronkelijk door de ACM voorgestelde proxy waarbij uit wordt gegaan van de ontwikkeling van de aanschafwaardes van nog niet volledig afgeschreven activa. De regulatorische afschrijvingstermijn van een actief staat los van het feit of een actief in werkelijkheid wel of niet in gebruik is. Een actief kan, dankzij onderhoud en vervangingsinvesteringen, ook na de regulatorische levensduur nog in gebruik blijven en daardoor voor operationele kosten zorgen. De daadwerkelijke netomvang verandert dan niet, terwijl de aanschafwaarde van investeringen die nog niet volledig zijn afgeschreven, wel daalt. GTS geeft aan dat zij verwacht de komende periode niet veel meer uit te breiden, terwijl de omvang van haar net relatief constant blijft. De ACM deelt deze verwachting. In een relatief oud netwerk (zoals dat van GTS), waarin weinig wordt uitgebreid zou de oorspronkelijk voorgestelde methode leiden tot de conclusie dat de omvang van het landelijk gastransportnet in de komende reguleringsperiode fors zal krimpen. Dit komt niet overeen met de verwachting van zowel de ACM als GTS. De ACM onderschat dus met deze oorspronkelijk voorgestelde methode volgens GTS de feitelijke operationele kosten van GTS. In reactie op de bezwaren van GTS heeft de ACM alternatieve methoden onderzocht voor de schatting van de veranderende netomvang. De uiteindelijke methode voor de schatting van de ontwikkeling van de operationele kosten is het resultaat van dit onderzoek.
214. In deze methode bepaalt de ACM het saldo van de aanschafwaarde van nieuwe investeringen en de aanschafwaarde van verwijderde activa. Op het saldo hiervan wordt de 1% parameter toegepast om de ontwikkeling van de operationele kosten als gevolg van de veranderende netomvang te schatten. Hiermee sluit de ACM aan bij de methode om de operationele kosten te schatten bij wettelijk uitgezonderde investeringen.
215. De groei van het net als gevolg van nieuwe investeringen wordt geschat op basis van de aanschafwaarde van de bijgeschatte investeringen. In de eerste plaats bepaalt de ACM de aanschafwaarde van alle investeringen die volgen uit het bijschatten voor de jaren 2020 tot en met 2026.⁷² Voor elk jaar van de reguleringsperiode berekent de ACM de som van de aanschafwaardes van alle jaren tot en met dat jaar. Dit wordt gecorrigeerd voor inflatie en dynamische efficiëntie. Voor 2023 berekent de ACM dus de cumulatieve aanschafwaarde van alle bijgeschatte investeringen van 2020 tot en met 2023, gecorrigeerd voor CPI en dynamische efficiëntie. De ACM berekent vervolgens de stijging van de operationele kosten door 1% te nemen van deze som van de aanschafwaarden van de bijgeschatte investeringen.⁷³

⁷¹ Zie presentatie en verslag klankbordgroepbijeenkomst van 9 april 2020

⁷² De ACM heeft tot en met 2019 beschikking over de gerealiseerde investeringen. Vanaf 2020 moet ze dit bijschatten.

⁷³ Zie formule (12) van bijlage 1 bij dit besluit.

216. De krimp van het net als gevolg van verwijderingen schat de ACM op basis van de aanschafwaarde van de verwijderde activa. De aanschafwaarde van de verwijderde activa berekent de ACM in de jaarlijkse tarievenbesluiten. De ACM corrigeert het oorspronkelijke investeringsbedrag voor CPI tot het jaar van verwijderen. Vervolgens neemt de ACM in elk jaar van de reguleringsperiode de som van de gecorrigeerde aanschafwaardes van de verwijderde activa in alle jaren voorafgaand aan tot en met dat jaar. Deze waardes worden gecorrigeerd voor CPI en dynamische efficiëntie. De cumulatieve aanschafwaarde van de verwijderde activa leidt dan tot een neerwaartse correctie van de verwachte operationele kosten gelijk aan 1% van de verwijderde activa.
217. Bij het bepalen van de verwijderde activa gebruikt de ACM de desinvesteringen. De nacalculatie van de desinvesteringen vindt $t-2$ plaats (zie paragraaf 8.3.7). Dit betekent dat ten tijde van het nemen van bijvoorbeeld het tarievenbesluit 2024, de desinvesteringen tot en met 2022 bekend zijn. Om de ontwikkeling van de omvang van het net te schatten moet de ACM rekening houden met de groei (bijgeschatte investeringen) en krimp (desinvesteringen) in alle jaren vanaf 2020 tot en met het jaar waarvoor toegestane inkomsten berekend worden. De ACM schat de investering van te voren bij, maar calculeert de desinvesteringen na. Hierdoor ontbreken er voor de twee meest recente jaren gegevens over de desinvesteringen ($t-1$ en t). Deze ontbrekende jaren calculeert de ACM na zodra de data bekend zijn. In het tarievenbesluit 2024 ontbreken bijvoorbeeld de data over de desinvesteringen van 2023 en 2024. Dit zal in de tarievenbesluiten van 2025 en 2026 nagecalculeerd worden. Hierbij gebruikt de ACM de nominale WACC voor bestaand vermogen als verdisconteringsvoet.
218. De ACM moet de correctie van de verwachte operationele kosten als gevolg van groei of krimp van het net verdelen in een deel gebenchmarkte kosten en een deel niet gebenchmarkte kosten. De ACM bepaalt bij het bijschatten van investeringen op basis van het verleden welk percentage van de bijgeschatte investeringen binnen scope van de benchmark is. Bij de stijging van de operationele kosten als gevolg van de bijgeschatte investeringen zoals beschreven in randnummer 211, past de ACM op eenzelfde percentage de benchmarkscore toe. Bij de daling van de operationele kosten als gevolg van desinvesteringen zoals beschreven in de voorgaande randnummers, wordt voor elke desinvestering vastgesteld of dit actief oorspronkelijk in de benchmark stond. Als dit het geval is, wordt op de correctie als gevolg van deze desinvestering ook de benchmarkscore toegepast.
219. Ook vindt in de jaarlijkse tarievenbesluiten, naast de hiervoor beschreven correctie, een correctie plaats voor de realisatie van wettelijk uitgezonderde investeringen en desinvesteringen. De ACM berekent daarvoor 1% van de gerealiseerde wettelijk uitgezonderde jaarlijkse investeringen en telt het resultaat op bij de operationele kosten in elk jaar vanaf het jaar van ingebruikname. Dit wordt jaarlijks gecorrigeerd voor inflatie en dynamische efficiëntie.
220. Deze schatting sluit nauw aan bij de schatting van de extra operationele kosten als gevolg van uitbreidingsinvesteringen. De ACM schat de verandering van de operationele kosten nog steeds door middel van 1% van de investeringen. Er zijn echter drie verschillen. Ten eerste bepaalt de ACM niet op kwalitatieve gronden of een investering een uitbreidingsinvestering is, maar kijkt zij op kwantitatieve gronden of er sprake is van een toename of afname van de aanschafwaarde van bijgeschatte investeringen. Ten tweede is het daardoor niet alleen mogelijk dat er sprake is van een toename, maar ook van een afname van operationele kosten. Als er meer wordt gedesinvesteerd dan bijgeschat, leidt de nieuwe methode namelijk tot een afname van de operationele kosten. Ten

derde rekest de ACM de opwaartse of neerwaartse correctie gedeeltelijk toe aan de gebenchmarkte kosten, terwijl de ACM de opwaartse correctie in de oude methode volledig toerekende aan de niet gebenchmarkte kosten.

7.4 Bepalen van de waarde van parameters

7.4.1 Redelijk rendement

221. De ACM beschrijft in deze paragraaf de bepaling van het redelijk rendement. De ACM gaat achtereenvolgens in op (a) de uitgangspunten die zij hanteert voor de bepaling van dit redelijk rendement, (b) de afzonderlijke parameters van het redelijk rendement en (c) twee actuele vraagstukken betreffende het redelijk rendement, namelijk *quantitative easing* en de energietransitie. Tot slot besteedt de ACM aandacht aan drie afzonderlijke wijzigingen in de methode. Een gedetailleerde uitwerking van het redelijk rendement en de parameters is opgenomen in bijlage 3. Daar geeft de ACM een uitgebreide motivering van de keuzes die zij voor elke parameter maakt.

222. Voor de bepaling van de afzonderlijke parameters van het redelijk rendement en de impact van *quantitative easing* en de energietransitie maakt de ACM gebruik van onderzoeken van Brattle⁷⁴ en Frontier Economics.⁷⁵

A. Uitgangspunten

223. De ACM bepaalt de kosten voor het vermogen van de netbeheerder door te kijken naar het rendement dat verschafters van vreemd vermogen (financiers) of verschafters 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. De ACM bepaalt de hoogte van het benodigd vermogen met de gestandaardiseerde activawaarde (GAW).
224. Om de vermogenskostenvoet te kunnen bepalen, kijkt de ACM naar de kosten van vreemd vermogen en de kosten van eigen vermogen. Deze kosten worden uitgedrukt in een percentage: de kostenvoet voor het vreemd vermogen en de kostenvoet voor het eigen vermogen.⁷⁶
225. De kostenvoet eigen vermogen bepaalt de ACM op basis van de rendementseis van een risicovrije belegging en een opslag voor het systematische risico dat aandeelhouders van netbeheerders lopen. De rendementseis op een risicovrije belegging bepaalt de ACM op basis van de risicovrije rente. De opslag voor systematisch risico wordt bepaald door het product van de marktrisicopremie en de *equity beta*. De kostenvoet vreemd vermogen bepaalt de ACM op basis van de rente van een index van obligaties van nutsbedrijven plus een opslag voor transactiekosten.
226. Bij de bepaling van de vermogenskostenvoet is van belang in welke verhouding een onderneming gefinancierd wordt met vreemd vermogen en met eigen vermogen (gearing). De vermogenskostenvoet is daarom een gewogen gemiddelde van de kostenvoet vreemd vermogen en de kostenvoet eigen vermogen, waarbij gewogen wordt met de gearing. Deze gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet wordt de *weighted average cost of capital* genoemd, afgekort tot WACC.

⁷⁴ Brattle, *The WACC for the Dutch Gas TSO*, 27 juli 2020..

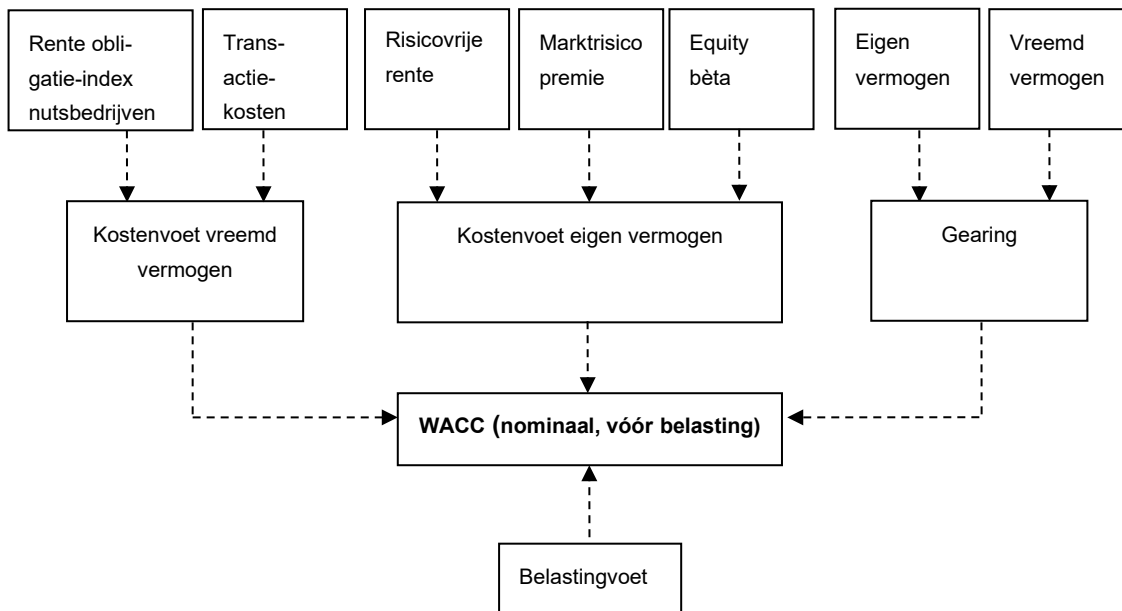
⁷⁵ Frontier Economics, *Criteria to select peers for efficient beta estimation, a report for ACM*, 8 januari 2020.

⁷⁶ Zie de definities in paragraaf 7.2.

227. De ACM houdt bij de berekening van de WACC rekening met een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting. De ACM stelt daarom een WACC vóór belasting vast.

228. Het voorgaande ziet er schematisch als volgt uit:

Figuur 4: Schematisch overzicht WACC



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

230. De ACM hanteert bij de bepaling van de WACC een normatieve benadering. Dit houdt in dat de ACM niet uitgaat van de *werkelijke* kosten van financiering van netbeheerders, maar van de vermogenskosten die een *efficiënt* gefinancierde netbeheerder zou maken.

231. Door uit te gaan van efficiënte vermogenskosten geeft de 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 teniet doen.

232. De ACM bepaalt de efficiënte vermogenskostenvoet op basis van de gegevens op financiële markten. Concurrentie op de financiële markten zorgt ervoor dat deze gegevens de efficiënte waarden weergeven.

B. Toelichting parameters

233. Hieronder licht de ACM op hoofdlijnen de parameters van de WACC toe. In bijlage 3 staan nadere details en extra toelichting.

Kostenvoet vreemd vermogen

234. De ACM berekent de kostenvoet vreemd vermogen als de som van de rente van een index van bedrijfsobligaties van nutsbedrijven (*utilities*) met een single A rating. Dit volgt uit het uitgangspunt dat de ACM de WACC baseert op de WACC van een efficiënt gefinancierde netbeheerder en niet van de netbeheerder zelf. De ACM hanteert hierbij de rente van deze obligatie-index bij een resterende looptijd van tien jaar. Hieraan voegt de ACM een opslag voor de transactiekosten toe.
235. Het benodigde vermogen baseert de ACM op de GAW. Het benodigd vermogen bestaat deels uit vreemd vermogen. Bij de bepaling van de kostenvoet vreemd vermogen houdt de ACM rekening met het feit dat leningen die in het verleden zijn aangegaan doorlopen in de toekomst, voor zover het benodigde vermogen in een toekomstig jaar niet hoger is dan het huidige benodigde vermogen. Hiervoor gebruikt de ACM het trapjesmodel. De ACM gaat ervan uit dat een netbeheerder zich met tienjarige leningen financiert en ieder jaar een tiende deel van deze leningen geherfinancierd moet worden. Voor zover een jaarlaag uit het verleden nog aanwezig is in een toekomstig reguleringsjaar, hanteert de ACM de kostenvoet vreemd vermogen van dat jaar. Voor zover er nieuwe leningen aangetrokken moeten worden, schat de ACM de toekomstige kostenvoet vreemd vermogen op basis van de drie meest recente jaren aan historische gegevens. Dit doet de ACM ook voor het geval de GAW in een toekomstig jaar, en dus ook het benodigde vermogen in dat toekomstige jaar, hoger is dan het huidige benodigde vermogen. In bijlage 3 staat een uitgebreide beschrijving van het trapjesmodel.
236. De kostenvoet vreemd vermogen voor bestaand vermogen, en daarmee de WACC van bestaand vermogen, is ieder jaar van de reguleringsperiode anders doordat er ieder volgend jaar een oude jaarlaag wegvalt en vervangen wordt door een nieuwe jaarlaag. Daarom bepaalt de ACM een WACC bestaand vermogen voor ieder van de jaren uit de reguleringsperiode. De WACC nieuw vermogen is gelijk voor elk jaar van de reguleringsperiode omdat de ACM de kostenvoet vreemd vermogen voor nieuwe jaarlagen op dezelfde wijze schat en er ook bij de andere parameters geen verschillende schattingen zijn voor de reguleringsjaren.

Kostenvoet eigen vermogen

237. De ACM berekent de kostenvoet eigen vermogen door het product van de marktrisicopremie en de equity bèta bij de risicovrije rente op te tellen.
238. De ACM maakt bij de vaststelling van de kostenvoet eigen vermogen gebruik van het *Capital Asset Pricing Model* (hierna: CAPM). De ACM kiest ervoor het CAPM te hanteren, omdat dit model in zijn algemeenheid door de financiële wereld en toezichthouders als het meest geschikte model wordt beschouwd om de kostenvoet voor eigen vermogen te bepalen. Met het CAPM is het mogelijk om een vergoeding te bepalen voor het systematische risico dat een onderneming loopt.
239. De marktrisicopremie is het geëiste rendement dat beleggers in de markt eisen als vergoeding voor het extra risico dat investeren in de marktportefeuille oplevert ten opzichte van een risicovrije investering. De ACM baseert de marktrisicopremie op de historische cijfers over de gerealiseerde

marktrisicopremies in het verleden en hanteert hierbij de toekomstige cijfers als sanity check.

240. Het systematisch risico is gelijk aan de mate waarin het rendement van de aandelen van een onderneming samenhangt met het markttrendement. Dit systematisch risico kan een investeerder – de vermogensverschaffer dus – niet ontlopen door zijn investeringsportefeuille te spreiden over meerdere bedrijven. Daarom dienen investeerders een vergoeding voor dit risico te krijgen. Het systematisch risico wordt uitgedrukt door de equity bèta. 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. Nederlandse netbeheerders zijn niet beursgenoteerd. Het is daarom niet mogelijk de equity bèta op basis van geobserveerde markttrendementen van de Nederlandse netbeheerders te bepalen. Daarom maakt de ACM voor het vaststellen van de equity bèta van de Nederlandse netbeheerders gebruik van een vergelijkingsgroep die bestaat uit ondernemingen met activiteiten die zoveel mogelijk overeenkomen met de gereguleerde activiteiten van de netbeheerders en die wel beursgenoteerd zijn.

241. De risicovrije rente betreft de rente op een investering zonder risico. In de praktijk bestaat een volledig risicovrije investering niet. De ACM benadert de risicovrije rente met de rente op Nederlandse en Duitse staatsobligaties met een looptijd van twintig jaar.⁷⁷

Gearing

242. *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.

243. De ACM bepaalt de efficiënte gearing aan de hand van de gearing van bedrijven uit de vergelijkingsgroep.

Belastingvoet

244. De belastingvoet betreft het gemiddeld geldende (marginale) tarief voor vennootschapsbelasting voor Nederlandse ondernemingen gedurende de reguleringsperiode 2022-2026. Aangezien de ACM de efficiënte kosten in het x-factor model exclusief de vennootschapsbelasting schat, moet via de WACC een vergoeding voor de vennootschapsbelasting gegeven worden. Daarom hanteert de ACM een WACC vóór belasting.

C. Actuele vraagstukken

245. Bij de vaststelling van de WACC voor GTS voor de reguleringsperiode 2022-2026 spelen twee actuele vraagstukken die een impact kunnen hebben op de hoogte van de WACC, namelijk quantitative easing (QE) en de energietransitie. Naar beide vraagstukken heeft de ACM door Brattle onderzoek laten doen.⁷⁸ De ACM heeft ook prof.dr. Teulings onderzoek laten doen naar QE.⁷⁹ Hieronder bespreekt de ACM deze vraagstukken. Daarbij geldt dat het CBb het vraagstuk ten

⁷⁷ Het hanteren van een looptijd van twintig jaar is het gevolg van de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:316). Voorheen hanteerde de ACM een looptijd van tien jaar. In de WACC-bijlage staat dit nader toegelicht.

⁷⁸ Brattle, *Accounting for Quantitative Easing*, 3 april 2020, Brattle The WACC for the Dutch Gas TSO, 27 juli 2020.

⁷⁹ Prof. dr. C.N. Teulings, Memorandum the Brattle Group on the effect of QE on the WACC, 22 april 2020.

aanzien van QE in zijn uitspraak van 4 juli 2023 heeft beslecht, door te bepalen dat de ACM in het methodebesluit voor de risicovrije rente een bodemwaarde van 0.5% moet hanteren.

Quantitative easing

246. De Europese Centrale Bank (ECB) voert sinds 2015 een QE-beleid. De ECB koopt obligaties op, waardoor de koersen stijgen en de rente daalt. Dit geldt ook voor de Nederlandse en Duitse staatsobligaties waarop de ACM de risicovrije rente voor de kostenvoet eigen vermogen in de WACC baseert. Door dit beleid van de ECB is deze rente lager dan zonder dit beleid het geval zou zijn. De rente op Nederlandse en Duitse staatsobligaties is op een zeer laag niveau en sinds enige tijd zelfs negatief. Naar aanleiding hiervan ontstond de vraag bij de ACM en de netbeheerders of deze lage of mogelijk negatieve rente op staatsobligaties gebruikt kan worden bij de bepaling van de risicovrije rente in de kostenvoet eigen vermogen. Conform de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023⁸⁰ hanteert de ACM bij de risicovrije rente een bodemwaarde van 0,5%. De bepaling van de risicovrije rente is opgenomen in paragraaf 1.1 van de WACC-bijlage.

247. [Vervallen]

248. [Vervallen]

249. [Vervallen]

250. [Vervallen]

251. [Vervallen]

252. [Vervallen]

253. [Vervallen]

254. [Vervallen]

255. [Vervallen]

256. [Vervallen]

Energietransitie

257. De ACM heeft Brattle ook onderzoek laten doen naar de impact van de energietransitie op de WACC voor netbeheerders.⁸¹ Brattle heeft deze analyse gericht op de gasmarkt en GTS. Brattle ziet twee potentiële mechanismen waardoor het systematisch risico kan wijzigen waardoor de bèta's van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep (hierna: *peers*) mogelijk niet representatief zijn voor het systematisch risico van GTS, namelijk door een volumerisico en via investeringsverplichtingen. Uit de analyse van Brattle blijkt echter dat dit niet aan de orde is.

258. Over het volumerisico concludeert Brattle dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat een volumedaling het systematisch risico van peers en van GTS beïnvloedt. Hierbij noemt Brattle drie aspecten. Allereerst

⁸⁰ ECLI:NL:CBB:2023:316, r.o. 23.1 en 23.2.

⁸¹ Zie hoofdstuk VI van Brattle, *The WACC for the Dutch Gas TSO*, 27 juli 2020.

worden de peers en GTS gereguleerd op basis van omzetregulering waardoor zowel de peers als GTS weinig tot geen volumerisico hebben. Ten tweede is er weinig risico voor GTS op stranded assets doordat desinvesteringen uit de GAW worden gehaald en direct via de tarieven tot vergoeding komen, en doordat ondanks het dalende gasverbruik in Nederland het netwerk van GTS gebruikt zal blijven worden.⁸² Ten derde is het risico op volumedaling en stranded assets geen systematisch risico, maar is dit risico afhankelijk van beleidsbeslissingen die los staan van de algemene ontwikkeling op de aandelenmarkten.

259. Over het niveau van de investeringsverplichtingen constateert Brattle dat voor de komende periode bij de peers en bij GTS de geplande investeringen in lijn zijn met de investeringen in het verleden. Dat is in tegenspraak met het idee dat door de daling van de benutting van de gasnetten de gasnetbeheerders en dus ook GTS minder zouden hoeven investeren. Op dit punt concludeert Brattle dat er geen duidelijke verandering in de investeringspatronen te zien is door de energietransitie.⁸³ Brattle concludeert dat de bèta's van de peers voor de komende reguleringsperiode een goede schatting blijven geven voor het systematisch risico van GTS en dus dat de methode niet aangepast hoeft te worden vanwege de energietransitie.
260. De ACM onderschrijft de analyse van Brattle en ziet om die reden geen aanleiding om de methode voor de bepaling van de WACC aan te passen vanwege de energietransitie.

D. Veranderingen in de methode

261. Tot heden hanteerde de ACM een reële WACC, dat is een WACC die geschoond is van inflatie. Vanwege de invoering van het nominale stelsel⁸⁴ hanteert de ACM nu voor GTS een nominale WACC. Dat is een WACC inclusief inflatie. De indexering van de GAW komt hiermee te vervallen.
262. De ACM heeft de liquiditeitscriteria voor de selectie van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep aangepast. Voor een goede schatting van het systematisch risico van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep is het van belang dat de aandelen van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep in voldoende mate verhandeld worden, omdat bij onvoldoende handel informatie niet snel in de koers verwerkt kan worden, waardoor de bèta uit de regressie geen goede schatting van het systematisch risico oplevert. Voorheen hanteerde de ACM twee liquiditeitscriteria, namelijk dat op minimaal 90% van de handelsdagen handel in de aandelen is en dat de omzet ten minste 100 miljoen euro per jaar moet zijn. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) oordeelde dat deze criteria onvoldoende onderscheidend waren.⁸⁵ De ACM heeft Frontier Economics daarom opdracht gegeven om onderzoek te doen naar liquiditeitscriteria die zij kan hanteren.⁸⁶
263. Frontier Economics heeft tien criteria onderzocht, waaronder de twee criteria die de ACM voorheen gebruikte en die in het vorige randnummer genoemd staan. Frontier Economics categoriseert zes van deze criteria als echte liquiditeitscriteria,⁸⁷ omdat ze aspecten van liquiditeit meten. De andere

⁸² Zie hiervoor paragraaf 4.1.

⁸³ De verwachting beschreven in paragraaf 4.1 in dat de benutting van het net afneemt, maar de het volume niet afneemt. Hierdoor nemen de investeringen ook niet in dezelfde mate af als de benutting.

⁸⁴ Voor nadere toelichting zie paragraaf 7.2.1.

⁸⁵ Zie de tussenuitspraak van het CBb van 24 juli 2018 over het methodebesluit GTS 2017-2021, ECLI:NL:2018:CBB:346, r.o. 10.4.

⁸⁶ Frontier Economics, *Criteria to select peers for efficient beta estimation, a report for ACM*, 8 januari 2020.

⁸⁷ Het gaat om bid-ask spread, price impact of trades (invloed van de koersverandering ten opzichte van de omvang van de handel, ook wel Amihud), number of trading days with zero returns (aantal handelsdagen met een rendement van nul), variance ratio (verhouding tussen lange termijn koerswijzigingen die in principe een reële onderliggende basis hebben en korte termijn

vier criteria categoriseert Frontier Economics als information availability criteria.⁸⁸ Deze geven aan in hoeverre het waarschijnlijk is dat er voldoende informatie beschikbaar is over deze ondernemingen voor beleggers en handelaren. Deze criteria meten dus niet liquiditeit en zijn daarom niet geschikt om te gebruiken als liquiditeitscriterium.

264. Vier van de zes potentiële liquiditeitscriteria meten weliswaar aspecten van liquiditeit, maar hebben beperkingen.⁸⁹ Uit het rapport van Frontier Economics volgt dat twee andere potentiële criteria wel geschikt zijn om te gebruiken als liquiditeitscriterium, te weten de zogenaamde Amihud-maatstaf en de zogenaamde bid-ask spread. De Amihud-maatstaf drukt uit in welke mate prijzen van aandelen of obligaties veranderen in reactie op handel, berekend als de ratio van de wijziging van de prijs van een aandeel of obligatie en het volume in handel erin. De bid-ask spread is het verschil tussen de prijs waarvoor een *market maker* bereid is een aandeel of een obligatie te kopen en de prijs waarvoor een market maker bereid is dat aandeel of obligatie te kopen.⁹⁰ Volgens het rapport van Frontier Economics kent de bid-ask spread een duidelijke theoretische onderbouwing als liquiditeitscriterium. Hoe kleiner de bid-ask spread, hoe sneller nieuwe informatie in de koers verwerkt wordt. De bid-ask spread is een algemeen aanvaarde maatstaf voor liquiditeit van allerlei assets, niet enkel aandelen, en daarnaast gebruikt een aantal andere toezichhouders hem als liquiditeitscriterium. De bid-ask spread kan verder eenvoudig berekend worden. Hoewel de Amihud-maatstaf volgens Frontier Economics ook een goed criterium is voor het bepalen van de liquiditeit van de aandelenhandel van een bedrijf, is die volgens Frontier Economics minder geschikt voor een regulatorische setting. De Amihud maatstaf legt namelijk het accent op de diepte van het bidboek, wat relevant is als beleggers grote hoeveelheden aandelen willen kunnen kopen of verkopen. Dat is echter minder relevant in de context van het bepalen van de bèta, waar het vooral erom gaat dat informatie voldoende snel in de koers verwerkt wordt. Frontier Economics wijst verder erop dat weinig toezichhouders de Amihud-maatstaf gebruiken. Ook is de Amihud-maatstaf lastiger te berekenen dan de bid-ask spread. Daarnaast is niet duidelijk wat een goede grenswaarde is bij het gebruik van die maatstaf. Frontier Economics adviseert daarom om de bid-ask spread te gebruiken als liquiditeitscriterium. Frontier Economics adviseert verder om bij de bid-ask spread een grenswaarde van 1% te gebruiken, omdat andere toezichhouders die de bid-ask spread gebruiken als liquiditeitscriterium die grenswaarde ook hanteren. De ACM volgt de voorgaande adviezen van Frontier Economics op.
265. De ACM heeft de methode met betrekking tot de regressies van de bèta's van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep op een aantal punten nader gedetailleerd of gewijzigd. Het betreft drie punten. Ten eerste betreft dit hoe om te gaan met autocorrelatie en heteroskedasticiteit in de residuen. Ten tweede betreft dit hoe om te gaan met data waaruit blijkt dat er marktimperfecties zijn. Ten derde betreft dit het afschaffen van de Vasicek-correctie. De ACM licht deze wijzigingen in bijlage 3 uitgebreid toe.

koerswijzigingen die meer het gevolg zijn van tijdelijk verschillende inzichten van beleggers), velocity (omloopsnelheid van de aandelen) en number of trading days (aantal dagen met handel).

⁸⁸ Het gaat om annual revenue (omzet van de onderneming), marktkapitalisatie (beurswaarde van de onderneming), free float (vrij verhandelbare deel van de aandelen, wat dus niet in handen van institutionele beleggers is) en coverage by analysts.

⁸⁹ Het gaat om number of trading days with zero returns, variance ratio, velocity en number of trading days.

⁹⁰ De bid-ask spread geeft het verschil aan tussen de prijs waartegen market makers bereid zijn de aandelen te verkopen (ask price, laatprijs) en de prijs waartegen market makers bereid zijn aandelen te kopen (bid price, biedprijs). De laatprijs is hoger dan de biedprijs. Als er nieuwe informatie beschikbaar komt op basis waarvan beleggers de waarde van het aandeel schatten op een niveau dat hoger is dan de laatprijs of lager is dan de biedprijs, dan zal er een transactie plaatsvinden en wordt die nieuwe informatie in de koers verwerkt. Dit betekent dat hoe kleiner het verschil tussen de biedprijs en de laatprijs, hoe sneller nieuwe informatie in de koers verwerkt kan worden.

E. Hoogte van de WACC

266. Op grond van het voorgaande en hetgeen beschreven is in bijlage 3, heeft de ACM de WACC bepaald.

267. De ACM stelt de nominale WACC vóór belastingen vast. De onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.⁹¹

Tabel 2: Overzicht WACC reguleringsperiode 2022-2026

| jaar | WACC bestaand vermogen | WACC nieuw vermogen |
|------|------------------------|---------------------|
| 2022 | 3,4% | 3,2% |
| 2023 | 3,3% | 3,2% |
| 2024 | 3,8% | 3,8% |
| 2025 | 3,8% | 3,8% |
| 2026 | 3,8% | 3,8% |

7.4.2 Inflatie

268. De ACM heeft voor het indexeren van kosten naar het prijspeil van ieder reguleringsjaar in de komende reguleringsperiode een schatting van de inflatie nodig. De ACM gebruikt voor de inflatie de CPI. Voor de jaren tot en met 2021 gebruikt de ACM de gerealiseerde CPI. Voor de jaren 2022 tot en met 2026 gebruikt de ACM de geschatte CPI.

Gerealiseerde CPI

269. De ACM gebruikt voor de jaren tot en met 2021 als CPI de relatieve wijziging van de CPI (alle huishoudens). Tot en met 2019 gebruikt de ACM de relatieve wijziging, berekend uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan jaar t , en van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan jaar t . Dit komt neer op de relatieve wijziging van het quotiënt zoals gepubliceerd in augustus voorafgaande aan jaar t .

270. Vanaf het jaar 2020 heeft de ACM de NC-TAR geïmplementeerd. Dit heeft tot gevolg dat de ACM de tarieven ruim voor de jaarlijkse veiling van de jaarcapaciteitsproducten in juli moet publiceren. Op het moment van vaststelling van het tarievenbesluit is de CPI van augustus nog niet bekend. De ACM berekent daarom vanaf 2020 de CPI uit het quotiënt van de prijsindex, gepubliceerd in de tiende maand voorafgaande aan jaar t , en van deze prijsindex, gepubliceerd in de tweeëntwintigste maand voorafgaande aan jaar t . Dit komt neer op de relatieve wijziging van het quotiënt zoals gepubliceerd in februari voorafgaande aan jaar t . De ACM baseert zich voor de CPI tot en met 2021 op gegevens van het Centraal Bureau van de Statistiek (hierna: CBS).

Geschatte inflatie

271. Voor de jaren 2022 tot en met 2026 hebben we een geschatte inflatie nodig. Op verzoek van de ACM heeft Brattle, als onderdeel van het onderzoek naar de WACC, de inflatie voor die jaren geschat. Het uitgangspunt van de ACM voor de bepaling van de inflatie is dat deze zo goed mogelijk

⁹¹ Zie ook de WACC-bijlage en Brattle, *The WACC for the Dutch Gas TSO*, 27 juli 2020. De uitkomst is anders dan in het rapport van Brattle staat, omdat de ACM het tarief voor de vennootschapsbelasting aangepast heeft en omdat de ACM de schatting van de risicovrije rente heeft aangepast naar aanleiding van de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:316).

de verwachte inflatie voor de reguleringsperiode dient te reflecteren. Voor de reguleringsperiode 2022-2026 wordt de inflatieparameter gebaseerd op de gerealiseerde inflatie en inflatieverwachtingen voor de reguleringsperiode. In bijlage 3 licht de ACM deze inflatieschatting nader toe.

272. De ACM stelt de inflatie voor de reguleringsperiode 2022-2026 vast op 1,7%.

7.4.3 Statische efficiëntieparameter

A. Benchmarkonderzoek: beschrijving

273. Zoals beschreven in paragraaf 3.5 vult de ACM haar wettelijke opdracht tot het vaststellen van de methodebesluiten in door de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement vast te stellen. In paragraaf 6.4 beschrijft de ACM dat zij daartoe een benchmark toepast.
274. Bij het maken van keuzes om de wettelijke opdracht zoals beschreven in paragraaf 3.5 te bereiken zijn in beginsel verschillende rechtmatige benaderingen denkbaar en komt aan de ACM volgens vaste jurisprudentie beoordelingsruimte toe.⁹² Aangezien in Nederland slechts één landelijke netbeheerder voor gas is, komt de ACM tot de conclusie dat de mate van efficiëntie van GTS het beste kan worden bepaald door de kostenefficiëntie (de verhouding van outputs tot kosten) van GTS te vergelijken met de kostenefficiëntie van buitenlandse TSO's.⁹³ Dit sluit volgens de ACM ook goed aan bij artikel 13 van de Gasverordening⁹⁴ en artikel 82 van de Gaswet. Deze manier van benchmarken is in het methodebesluit 2017-2021 voor GTS eveneens toegepast. Het CBb heeft daarnaast, in beroepsprocedures over de regulering van TenneT, in algemene bewoordingen geoordeeld dat deze manier van benchmarken een geschikte methode is om in het kader van de tariefregulering de mate van efficiëntie te vergelijken.⁹⁵
275. In het methodebesluit van 28 januari 2021 maakte de ACM gebruik van de *TSO Cost efficiency Benchmark 2018 studie*⁹⁶ (hierna: TCB18). In zijn uitspraak van 4 juli 2023⁹⁷ heeft het CBb geoordeeld dat de ACM aan de bepaling van de statische efficiëntie van een netbeheerder een internationaal benchmarkonderzoek ten grondslag mag leggen en dat een benchmarkonderzoek op zichzelf een geschikte methode is om de mate van efficiëntie van GTS te vergelijken. Het door de ACM gebruikte benchmarkonderzoek voldoet volgens het CBb echter niet aan “de vereisten van zorgvuldigheid, transparantie en controleerbaarheid zoals bedoeld in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb” en schendt GTS in haar rechten van verdediging. Daarom heeft het CBb geoordeeld dat de ACM dit onderzoek niet aan haar methodebesluit ten grondslag mag leggen en opgedragen om bij het nieuw te nemen gewijzigd methodebesluit de θ op 1 te bepalen. Door dit oordeel is het CBb niet aan een inhoudelijke beoordeling van het benchmarkonderzoek toegekomen. De ACM schrapte in dit gewijzigde methodebesluit daarom de randnummers uit het methodebesluit van 28 januari 2021 die betrekking hadden op het benchmarkonderzoek.

⁹² Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het CBb van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 8.4.1 en van 2 juli 2013, ECLI:NL:CBB:2013:52, r.o. 5.2.

⁹³ Deze afkorting staat voor ‘transmission system operators’.

⁹⁴ Zie hierover bijvoorbeeld ook het werkdokument SEC 2007, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2007/EN/2-2007-535-EN-1-1.PDF> van de Europese Commissie over de tariefregulering van gas TSO's, punt 11.

⁹⁵ Zie de uitspraken van het CBb van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:347, r.o. 6.6, van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, r.o. 4.4 en van 22 februari 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV6476, r.o. 6.3.1.

⁹⁶ CEER/Sumicsid, Project CEER-TCB18, Pan-European cost-efficiency benchmark for gas transmission system operators, Main report, juli 2019.

⁹⁷ ECLI:NL:CBB:2023:316.

276. [Vervallen]

277. [Vervallen]

278. [Vervallen]

279. [Vervallen]

280. [Vervallen]

281. [Vervallen]

282. [Vervallen]

283. [Vervallen]

284. [Vervallen]

285. [Vervallen]

286. [Vervallen]

287. [Vervallen]

288. [Vervallen]

289. [Vervallen]

290. [Vervallen]

291. [Vervallen]

292. [Vervallen]

293. [Vervallen]

294. [Vervallen]

295. [Vervallen]

296. [Vervallen]

297. [Vervallen]

298. [Vervallen]

299. [Vervallen]

300. [Vervallen]

301. [Vervallen]

302. [Vervallen]

303. [Vervallen]

304. [Vervallen]

305. [Vervallen]

306. [Vervallen]

307. [Vervallen]

308. [Vervallen]

309. [Vervallen]

310. [Vervallen]

311. [Vervallen]

312. [Vervallen]

313. [Vervallen]

314. [Vervallen]

315. [Vervallen]

316. [Vervallen]

317. [Vervallen]

318. [Vervallen]

319. [Vervallen]

320. [Vervallen]

321. [Vervallen]

322. [Vervallen]

323. [Vervallen]

324. [Vervallen]

B. Benchmarkonderzoek: toepassing

325. [Vervallen]

325a. Het CBb heeft geoordeeld dat een internationaal benchmarkonderzoek een geschikte methode is om de mate van efficiëntie van GTS te vergelijken. Het TCB18 onderzoek voldoet volgens het CBB echter niet aan “de vereisten van zorgvuldigheid, transparantie en controleerbaarheid zoals bedoeld in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb” en schendt GTS in haar rechten van verdediging. Daarom heeft het CBB geoordeeld dat “de ACM TCB18, op grond waarvan de statische efficiëntie van GTS is bepaald, niet aan haar methodebesluit ten grondslag [mag] leggen” en draagt de ACM op “bij het nieuw te nemen methodebesluit de θ op 1 te bepalen.”⁹⁸

325b. In lijn met de uitspraak en de opdracht van het CBb stelt de ACM stelt de kostenefficiëntie van GTS eind 2017 vast op 100%.

326. [Vervallen]

327. [Vervallen]

328. [Vervallen]

329. [Vervallen]

330. [Vervallen]

331. [Vervallen]

332. [Vervallen]

333. [Vervallen]

334. [Vervallen]

335. [Vervallen]

336. [Vervallen]

337. [Vervallen]

338. [Vervallen]

⁹⁸ CBb 4 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:316.

339. [Vervallen]

340. [Vervallen]

341. [Vervallen]

342. [Vervallen]

343. [Vervallen]

344. [Vervallen]

345. [Vervallen]

346. [Vervallen]

347. [Vervallen]

348. [Vervallen]

349. [Vervallen]

350. [Vervallen]

351. [Vervallen]

352. [Vervallen]

353. [Vervallen]

354. [Vervallen]

355. [Vervallen]

356. [Vervallen]

357. [Vervallen]

358. [Vervallen]

359. [Vervallen]

360. [Vervallen]

361. [Vervallen]

362. [Vervallen]

363. [Vervallen]

364. [Vervallen]

365. [Vervallen]

366. [Vervallen]

367. [Vervallen]

368. [Vervallen]

369. [Vervallen]

370. [Vervallen]

371. [Vervallen]

372. [Vervallen]

373. [Vervallen]

374. [Vervallen]

375. [Vervallen]

376. [Vervallen]

377. [Vervallen]

378. [Vervallen]

379. [Vervallen]

380. [Vervallen]

381. [Vervallen]

7.4.4 Dynamische efficiëntieparameter

Dynamische efficiëntie meten met de frontier shift

382. Zoals beschreven in paragraaf 3.5 vult de ACM haar wettelijke opdracht in door de verwachte efficiënte kosten te bepalen, inclusief een redelijk rendement.

383. 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. Dit wordt ook wel aangeduid met *frontier shift*. Dit is anders dan de statische efficiëntie, zoals die in de vorige paragraaf aan de orde is geweest. Statische efficiëntie gaat over de afstand tot de meest efficiënte netbeheerder die nog overbrugd moet worden (ook wel aangeduid met *catch-up*). In de regulering van de ACM worden beide efficiëntiebegrippen naast elkaar toegepast bij het inschatten van de efficiënte kosten van GTS.
384. 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.
385. De ACM bepaalt de dynamische efficiëntie bij de landelijke netbeheerders, en dus ook bij GTS, 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.
386. 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.

Berekening op basis van relevante Nederlandse sectoren

387. Voor de landelijke netbeheerders 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 worden bepaald door vergelijking met andere door de ACM gereguleerde TSO's en zal dus bepaald moeten worden op basis van exogene data.
388. Hierbij betreft de ACM data over productiviteitsverbetering in geselecteerde sectoren van de Nederlandse economie. De economische activiteiten van de geselecteerde Nederlandse sectoren acht de ACM in samenhang representatief voor het geheel aan activiteiten van TSO's. Dit zijn de sectoren telecommunicatie, informatietechnologie, professionele / wetenschappelijke / technische / administratieve en ondersteunende functies, bouw, financiële dienstverlening, transport en opslag, reparatie en installatie van bedrijfsmiddelen, en elektriciteit, gas en water. Deze sectoren worden

gewogen naar hun belang voor de landelijke netbeheerders. De ACM berekent de frontier shift op het gewogen gemiddelde van de productiviteitsverbetering in deze sectoren.⁹⁹

389. Deze reguleringsperiode hanteert de ACM wederom deze benadering voor het vaststellen van de dynamische efficiëntie. Het onderzoek naar de frontier shift is voor deze reguleringsperiode uitgevoerd door Economic Insights. Het rapport '*Frontier shift for Dutch gas and electricity TSOs*' (2020) beschrijft de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en bevat de resultaten ervan. Randnummers 390 en verder geven een overzicht van de bevindingen uit het Economic Insights 2020 onderzoek.

Aanpak van onderzoek naar frontier shift door Economic Insights

390. Economic Insights berekent de frontier shift op basis van de ontwikkeling in 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. De 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.¹⁰⁰
391. Economic Insights gebruikt voor dit onderzoek de meest recente uitgave van de EU KLEMS dataset.¹⁰¹ De dataset omvat de periode 1995-2017.
392. Bij het bepalen van de meetperiode maakt Economic Insights een afweging tussen representativiteit en robuustheid. Dit resulteert in een voorkeur voor de meetperiode 2001-2017. Deze periode bevat de recentst beschikbare data en vormt tevens een voldoende lange tijdreeks. In het bijzonder omvat deze periode twee volledige *business cycles*. Een volledige business cycle bevat zowel economische neergang en krimp als economisch herstel en groei. Bij productiviteitsanalyse wordt doorgaans gerekend met complete business cycles om vertekening in de meting te voorkomen. Vertekening kan optreden als in de meetperiode een opgaande- of neergaande lijn in de conjunctuur de overhand heeft. Economic Insights licht toe dat productiviteitsontwikkeling namelijk vaak procyclisch is omdat het beschikken over kapitaal en arbeid (deels) niet of alleen met vertraging kan reageren op veranderingen in de vraag (productie). Productiviteit groeit daarmee sneller in tijden van stijgende conjunctuur en langzamer tijdens een dalende conjunctuur. Door alleen volledige business cycles mee te nemen wordt het meest accurate beeld van productiviteitsverbetering verkregen. De frontier shift gemeten over de periode 2001-2017 bedraagt 0,4% voor GTS.

⁹⁹ Het aldus bepalen van de dynamische efficiëntie is in het methodebesluit 2017-2021 vormgegeven op basis van het rapport *Study on ongoing efficiency for Dutch gas and electricity TSOs* (2016) opgesteld door Oxera in samenhang met het rapport *Wegingsfactoren voor frontier shift TSO's* (2019) opgesteld door Ecorys. Zie ook de uitspraak van het Cbb van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:346, r.o. 9.4.

¹⁰⁰ 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. Economic Insights berekent ook een OPI mede als een check op de berekeningen voor TFP en inkooprijzen.

¹⁰¹ EU KLEMS is een wetenschappelijke database met metingen van economische groei, productiviteit, werkgelegenheid, kapitaalvorming en technologische verandering op bedrijfstakniveau voor alle lidstaten van de Europese Unie, Japan en de VS. Zie ook <https://euklems.eu/>.

393. Economic Insights berekent de frontier shift op basis van relevante Nederlandse sectoren op dezelfde wijze als Oxera (met bijbehorende wegingsfactoren van Ecorys) voor het methodebesluit 2017-2021.¹⁰² De sectorselectie is ongewijzigd gebleven waardoor ook dezelfde wegingsfactoren kunnen worden gebruikt. Economic Insights hanteert met de meetperiode 2001-2017 dezelfde definitie voor begin- en eindpunt van business cycles als Oxera (om precies te zijn *mid-cycle downswing*) en kiest evenals Oxera voor een periode van twee volledige business cycles. De meetperiode schuift nu één cyclus door in vergelijking met het methodebesluit 2017-2021.
394. Economic Insights heeft ook voor vier alternatieve meetperioden berekend waar de frontier shift op uit zou komen. Deze meetperioden zijn: de gehele periode waarover EU KLEMS data beschikbaar zijn (1995-2017), perioden eveneens gebaseerd op twee volledige business cycles maar dan volgens andere definities (1998-2015 en 1995-2014), en de periode na de financiële crisis (2010-2017). Bij de gehele periode met beschikbare data stelt Economic Insights dat deze op zichzelf al lang genoeg is om cyclische effecten uit te middelen waardoor het minder uitmaakt dat deze ook deels een incomplete cyclus bevat. Deze periode geeft dus relevant vergelijkingsmateriaal. Voor de periode na de financiële crisis stelt Economic Insights dat deze het minimum aantal benodigde jaren bevat maar dat deze periode niet één volledige cyclus doormaakt. Deze periode is dus niet relevant om mee te vergelijken. Voor de perioden met twee volledige business cycles heeft Economic Insights andere definities dan de *midcycle downswing* voor het begin- en eindpunt gebruikt. De alternatieven met de volledige tijdreeks en perioden met twee volledige business cycles geven uitkomsten voor frontier shifts die nagenoeg overeenkomen met die van de voorkeursperiode 2001-2017.¹⁰³ Economic Insights heeft daarnaast additionele sensitiviteitsanalyses uitgevoerd voor lange aaneengesloten perioden met verschillende start- (en eind)jaren. Ook hier komen de uitkomsten (gemiddeld) op hetzelfde uit als bij de voorkeursperiode 2001-2017.
395. De berekening van TFP gebeurt op sectorniveau. De EU KLEMS database bevat volumes en prijsindices voor output en input van de gehele sector. Er wordt geen nader onderscheid gemaakt naar bedrijven. De berekende productiviteitsverbetering is daarmee een sectorgemiddelde. Dit betekent dat ook bedrijven die niet op de frontier zitten meegaan in de meting. De productiviteitsverbetering van deze bedrijven kan deels ook *catch-up* (dus bezig met inhaalslag) bevatten waardoor TFP mogelijk een overschatting geeft van de frontier shift. Oxera heeft bij het methodebesluit 2017-2021 op basis van literatuuronderzoek geconcludeerd dat de productiviteitsontwikkeling in de Nederlandse sectoren gedreven wordt door een frontier shift waarbij mogelijke *catch-up* effecten verwaarloosbaar zijn. Recenter internationaal onderzoek naar productiviteitsontwikkeling laat nu zien dat het gat tussen koplopers en achterblijvers (als het al bestond) niet kleiner maar juist groter wordt.¹⁰⁴ Deze onderzoeken maken gebruik van productiviteitsdata op bedrijfsniveau. De ACM heeft deze nieuwe ontwikkeling in het bijzonder voor de geselecteerde sectoren nader willen onderzoeken. Betreffende datasets met differentiatie naar bedrijven bleken echter niet toegankelijk voor dit onderzoek naar de frontier shift. Economic Insights heeft deze kwestie toch met eigen empirisch onderzoek weten te adresseren gebruikmakend van EU KLEMS data. Hiertoe is de dataset uitgebreid met gegevens over de acht geselecteerde sectoren in tien andere EU-landen. Op basis van Nederlandse data alleen is er maar één waarneming van productiviteitsverbetering per sector per jaar. Met deze extra datapunten worden per sector tien

¹⁰² Zie gewijzigd methodebesluit GTS 2017-2021 met kenmerk ACM/UIT/505484, randnummers 234 tot en met 243i.

¹⁰³ De uitkomsten van de OPI berekeningen komen voor de voorkeursperiode 2001-2017 en voor alle genoemde alternatieve meetperioden overeen met de uitkomsten op basis van berekeningen met TFP en inkooprijzen.

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld OECD, *The best versus the rest: the global productivity slowdown, divergence across firms and the role of public policy*, november 2016 en OECD, *The great divergence(s)*, mei 2017.

waarnemingen van productiviteitsverbetering per jaar toegevoegd. Dit stelt Economic Insights in staat een (alternatieve) TFP te berekenen die wel het onderscheid naar frontier shift en catch-up kan maken. Deze analyse wijst (evenals de eerder aangehaalde onderzoeken) in de richting van een negatieve catch-up, wat suggereert dat bedrijven die niet op de frontier zitten (gemiddeld) verder achterop raken. De TFP geeft dan een onderschatting van frontier shift. Economic Insights interpreteert een frontier shift van 0,4% voor GTS daarmee als een conservatieve schatting. De ACM deelt deze conclusie.

396. Voor het pan-Europese benchmark project TCB18 heeft Sumicsid met beschikbare TSO-data naast een statische ook een dynamische efficiëntie berekend voor de deelnemende TSO's.¹⁰⁵ Dit onderzoek laat een negatieve frontier shift zien. De berekende percentages zijn echter relatief aan de ontwikkeling in TFP en inkooprijzen voor de gehele economie, wat interpretatie van de uitkomst lastig maakt. In het rapport plaatst Sumicsid vraagtekens bij de robuustheid van deze schatters voor een frontier shift. Dit komt door de korte meetperiode (2013-2017) en het beperkt aantal *peer TSO's* per jaar (3-4) waarover de frontier shift wordt berekend. Dezelfde analyse over een langere meetperiode met meer data kan in de toekomst mogelijk een betrouwbaarder beeld van technologische vooruitgang schetsen. De ACM ziet in deze bevindingen van Sumicsid bij dit onderzoek naar productiviteitsontwikkeling voor buitenlandse TSO's geen aanleiding om de methode voor het vaststellen van de dynamische efficiëntie parameter te wijzigen.

Vaststellen waarde dynamische efficiëntie parameter

397. Het Economic Insights 2020 onderzoek verschaft de waarde voor een haalbare frontier shift waarop de ACM de dynamische efficiëntie parameter vaststelt. Voor gas is de frontier shift gelijk aan 0,4%.
398. De ACM besluit een frontier shift voor GTS vast te stellen van 0,4%.

¹⁰⁵ Sumicsid en CEER, Dynamic efficiency and productivity changes for gas transmission system operators, 2020.

8 Relatie tot het tariefbesluit

399. De ACM beschrijft in dit hoofdstuk de relatie met het tariefbesluit. De hoogte van de tarieven wordt bepaald door de toegestane inkomsten (inclusief correcties) en de voorspelde gecontracteerde capaciteit. De ACM beschrijft in paragraaf 8.1 hoe de voorspelde gecontracteerde capaciteit wordt bepaald.
400. De ACM berekent ten behoeve van het tarievenvoorstel voor elk jaar van de reguleringsperiode de toegestane inkomsten. De toegestane inkomsten zijn gelijk aan de totale inkomsten (berekend op basis van de begininkomsten, x-factor en CPI) plus de correcties. De totale inkomsten berekent de ACM door de totale inkomsten uit het voorgaande jaar te corrigeren met de x-factor en de CPI.¹⁰⁶ De ACM corrigeert de berekende totale inkomsten eerst vanwege omzetregulering. De ACM licht dit toe in paragraaf 8.2. Vervolgens corrigeert de ACM de inkomsten op basis van de algemene bevoegdheid, die volgt uit artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet, om de tarieven te corrigeren. In paragrafen 8.3.1 en 8.3.2 licht de ACM toe hoe zij komt tot een kader voor het aankondigen van het voornemen tot deze correcties. In de paragrafen 8.3.3 tot 8.3.8 volgt een toelichting per aankondiging van het voornemen van de ACM tot een tariefcorrectie. Tot slot corrigeert de ACM de inkomsten op basis van specifieke wettelijke bepalingen. Dit licht de ACM toe in paragraaf 8.4. De tariefcorrecties worden opgeteld bij de berekende totale inkomsten. Hieruit volgt de toegestane inkomsten zoals bedoeld in de NC-TAR.¹⁰⁷
401. De ACM zal correcties op grond van deze algemene bevoegdheid uit artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet zal in het vervolg van dit hoofdstuk ook “nacalculatie” noemen en spreken van “nacalculeren”.
402. In geval van toepassing van correcties is het de vraag op welke wijze de ACM het resultaat van deze correcties in de tarieven verdisconteert. De wijze waarop de 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 de 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 de ACM besluiten om het te verrekenen bedrag te spreiden over de tarieven voor meerdere jaren. In het desbetreffende tarievenbesluit zal de ACM haar keuze op dit punt expliciteren en motiveren.

8.1 De voorspelde gecontracteerde capaciteit

403. De ACM baseert de tarieven van GTS op de toegestane inkomsten en de voorspelde gecontracteerde capaciteit. GTS betreft een schatting van de voorspelde gecontracteerde capaciteit in haar tarievenvoorstel.
404. GTS baseert de voorspelde gecontracteerde capaciteit allereerst op de al verkochte capaciteitsproducten voor het desbetreffende tariefjaar. Vervolgens maakt GTS een schatting per marktsegment van wat zij aanvullend per capaciteitsproduct¹⁰⁸ verwacht te verkopen. GTS betreft

¹⁰⁶ Voor de berekening van de totale inkomsten voor het eerste jaar van de reguleringsperiode gebruikt de ACM de begininkomsten en corrigeert die met de x-factor en CPI.

¹⁰⁷ Artikel 3, elfde lid, van de NC-TAR.

¹⁰⁸ GTS biedt jaar-, kwartaal-, maand-, dag- en binnen-de-dagproducten aan.

hierbij marktinformatie en regelgeving, informatie uit contacten met relevante marktpartijen en het historisch boekingsgedrag. Incidentele dagboekingen laat GTS buiten beschouwing. Daarna vertaalt GTS de boekingen per capaciteitsproduct naar de voorspelde gecontracteerde capaciteit per segment (één getal).¹⁰⁹ Zij weegt daarbij verschillende capaciteitsproducten op basis van de inkomsten die het capaciteitsproduct genereert. Zij houdt dus rekening met de multiplicatoren en seizoensfactoren voor de verschillende capaciteitsproducten. Tot slot houdt GTS in ieder geval tot en met 2024¹¹⁰ rekening met verwachte *inter-TSO* compensatie van BBL Company.¹¹¹

8.2 Omzetregulering

405. De ACM corrigeert jaarlijks voor het verschil in inkomsten dat wordt veroorzaakt door een verschil tussen de gerealiseerde inkomsten (omzet) van GTS en de vastgestelde toegestane inkomsten van GTS.
406. De ACM stelt jaarlijks de toegestane inkomsten van GTS vast. De ACM stelt de hoogte van de tarieven zodanig vast dat het somproduct van de tarieven en de voorspelde gecontracteerde capaciteit gelijk is aan de toegestane inkomsten.
407. De gerealiseerde omzet is gelijk aan de daadwerkelijk gecontracteerde capaciteit, exclusief de volumes ten aanzien van de overboeking- en terugkoopregeling, vermenigvuldigd met het gereguleerde tarief (of in het geval van veilingen met de reserveringsprijs¹¹² in de veiling) en andere opbrengsten uit gereguleerde taken. De omzetrnacalculatie corrigeert dus eigenlijk het verschil tussen de voorspelde gecontracteerde capaciteit en de daadwerkelijk gecontracteerde capaciteit.
408. De ACM laat in deze omzetrnacalculatie de overboek- en terugkoopvolumes buiten beschouwing, omdat deze op een aparte rekening (dienen te) worden geadmistreerd. Ditzelfde geldt voor eventuele veilingpremiums (opslagen op het gereguleerde tarief), omdat ook deze omzet op een aparte rekening wordt geadmistreerd. De omzet van wettelijk uitgezonderde investeringen valt wel onder de omzetrnacalculatie.
409. De gegevens over gerealiseerde capaciteitsvolumes van een bepaald jaar zijn in het daaropvolgende jaar beschikbaar. De ACM verwerkt deze correctie daarom in principe in het tarief dat wordt vastgesteld voor het jaar ($t+2$).

8.3 Voornemens tot nacalculatie op grond van de algemene bevoegdheid

8.3.1 Uitgangspunten bij de voornemens tot nacalculatie

410. Zoals beschreven in paragraaf 3.4 van dit 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.

¹⁰⁹ In het tarievenbesluit worden de volgende vier segmenten onderscheiden: (i) entrycapaciteit; (ii) entrycapaciteit gasopslagen; (iii) exitcapaciteit; en (iv) exitcapaciteit gasopslagen.

¹¹⁰ Afspraken over de inter-TSO compensatie van BBL Company gelden tot 2024, zie overeenkomst NC-TAR, artikel 12, vierde lid.

¹¹¹ Zie tarievenbesluit GTS 2021, randnummer 60.

¹¹² Dit is het gereguleerde starttarief.

411. Met het ex ante inkomstenplafond kan een netbeheerder *achteraf bezien* 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 van GTS achteraf bezien geen volledige dekking bieden voor kosten die zij maakt, maar ook dat GTS minder kosten maakt dan de ACM vooraf had geschat. Een schatting maken gaat namelijk altijd gepaard met onzekerheden. Voor de tariefregulering geldt dat kostenontwikkelingen die relevant zijn voor de bedrijfsvoering van netbeheerders niet op voorhand met zekerheid juist zijn te voorspellen.
412. Het ontbreken van garanties past bij de beoogde efficiëntieprikkels. Wanneer de ACM teveel en volledige zekerheden zou inbouwen voor onvoorspelbare ontwikkelingen, neemt dit doorgaans voor netbeheerders de prikkels weg om op kosten te besparen. Ook kan een dergelijke zekerheid voor specifieke kosten de afwegingen van een netbeheerder verstoren. Concluderend: de wetgever beoogt dat de kosten van een efficiënte netbeheerder naar verwachting gedekt worden. Daarmee wordt een prikkel tot doelmatigheid gegeven. Hoe meer garanties de ACM geeft door werkelijke kosten na te calculeren, hoe meer aan het uitgangspunt van het bevorderen van doelmatigheid wordt afgedaan. Nacalculatie is dan ook een uitzondering, waartoe de ACM uitsluitend overgaat als dat noodzakelijk is. Deze interpretatie komt overeen met de jurisprudentie van het CBB.¹¹³
413. Artikel 81c, tweede lid, onderdeel c, van de Gaswet geeft de ACM de bevoegdheid om het verschil tussen de vooraf verwachte efficiënte kosten en de achteraf door de netbeheerder gerealiseerde kosten te verwerken in de tarieven. Die bepaling luidt als volgt:
“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.”
Over dit artikel is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt: *“Het spreekt overigens voor zich dat de directeur DTe de bedoelde bevoegdheden prudent hanteert.”*¹¹⁴
414. De ACM geeft in het methodebesluit aan welke gegevens zij voornemens is na te calculeren en welke niet. Daarmee verschaft de ACM duidelijkheid aan netbeheerders en investeerders over haar voornemen tot nacalculatie. Deze duidelijkheid komt ten goede aan voorspelbaarheid en daarmee aan de financierbaarheid van de netbeheerder. Vermogensverschaffers weten namelijk al vooraf van welke kostenposten de ACM voornemens is de gegevens na te calculeren. De uitvoering van deze voornemens vindt pas plaats in de jaarlijkse tarievenbesluiten. In uitzonderlijke situaties kan de ACM bij die besluiten een aangekondigd voornemen tot nacalculatie niet uitvoeren.¹¹⁵ Ook kan de ACM toch gegevens nacalculeren waarvan zij voordien niet heeft aangekondigd dat zij voornemens was die na te calculeren.

¹¹³ Zie de uitspraak van het CBB van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:347, r.o. 7.5.1. “Het past in de lijn van de uitspraak van 3 november 2009 dat ACM nacalculatie als een uitzondering beschouwt, waartoe zij uitsluitend overgaat als dat noodzakelijk is.”

¹¹⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

¹¹⁵ Zie de uitspraak van het CBB van 3 november 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1790, r.o. 13.7.4: “Het College overweegt allereerst dat de keuze om ten aanzien van bepaalde kosten al dan niet een nacalculatie te hanteren, relevant kan zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het methodebesluit. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is van belang dat bij de vaststelling van een methodebesluit zoveel mogelijk duidelijkheid wordt verschaft over het al dan niet nacalculeren van bepaalde kosten zoals de kosten van lokale heffingen. Dit neemt niet weg dat er redenen kunnen zijn die aan het verschaffen van die duidelijkheid in de weg staan dan wel die rechtvaardigen dat ter zake een voorbehoud wordt gemaakt.”

8.3.2 Wijziging nacalculatiekader

415. De ACM heeft in de methodebesluiten 2014-2016 en 2017-2021 uitgewerkt hoe zij omgaat met haar bevoegdheid om voornemens tot nacalculatie aan te kondigen.¹¹⁶ Dat heeft de ACM uitgewerkt in een nacalculatiekader. Kort gezegd heeft zij in dat kader aangegeven dat zij een voornemen tot nacalculatie aankondigt als is voldaan aan elk van de volgende criteria:
- de gegevens zijn bij het nemen van het methodebesluit slecht te schatten;
 - er bestaat een grote kans op een substantieel financieel effect van een slechte schatting dat niet door de netbeheerder te beheersen is; en
 - de netbeheerder krijgt niet reeds op een andere wijze een compensatie voor het risico.
416. De ACM is de afgelopen periode tot het inzicht gekomen dat het hiervoor genoemde nacalculatiekader een aantal belangrijke nadelen heeft, die de ACM in de volgende randnummers beschrijft. Vanwege die nadelen heeft de ACM een nieuw nacalculatiekader geformuleerd. Dat nieuwe kader licht de ACM toe in de randnummers 420 tot en met 428. In de randnummers 429 tot en met 432 licht de ACM toe waarom het nieuwe kader beter is dan het kader dat zij tot nu toe gebruikte.

Nadelen van het nacalculatiekader, zoals opgenomen in het methodebesluit 2017-2021

417. Ten eerste vindt de ACM het nacalculatiekader dat zij de laatste twee reguleringsperioden gebruikte onvoldoende een integrale belangenafweging mogelijk maakte en onvoldoende ruimte gaf om de context van het specifieke geval mee te wegen. Het kader zoals geformuleerd in de methodebesluiten 2014-2016 en 2017-2021 was cumulatief geformuleerd. Pas als aan alle criteria werd voldaan, kondigde de ACM een voornemen tot nacalculatie aan. De criteria vormden daarmee als het ware een afvinklijstje. De ACM heeft gemerkt dat hierdoor het kader zoals geformuleerd in eerdere methodebesluiten niet leidt tot de integrale belangenafweging die ze had beoogd. De ACM heeft met het kader beoogd een belangenafweging te beschrijven, waarbij er voldoende ruimte is om de context van het specifieke geval mee te laten wegen in haar oordeel.

Ten tweede biedt het oude kader buiten de vermelde criteria geen ruimte voor andere overwegingen die een rol kunnen spelen in de keuze om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen. De ACM heeft in de methodebesluiten voor de periodes 2014-2016 en 2017-2021 een aantal voornemens tot nacalculatie aangekondigd, ondanks dat in deze gevallen niet werd voldaan aan (alle) criteria van het kader.¹¹⁷ De ACM vond in deze gevallen dat er andere goede redenen waren om de betreffende kostenposten na te calculeren. De ACM vindt het in beginsel onjuist dat zij nacalculaties aankondigt die niet voldoen aan criteria die zij vooraf heeft opgesteld en is van mening dat het nacalculatiekader voldoende ruimte moet bieden voor het aankondigen van alle benodigde nacalculaties. Als de ACM het nacalculatiekader niet zou wijzigen, zou zij zich voor dergelijke gevallen gedwongen zien om haar eigen kader niet of niet goed toe te passen, of ten onrechte voor de betreffende kosten geen voornemen tot nacalculatie aan te kondigen.

418. Ten slotte heeft de formulering van het derde criterium een onlogische implicatie: er wordt automatisch aan dit criterium voldaan als sprake is van een risico waarvoor de netbeheerder weliswaar niet reeds op andere wijze wordt gecompenseerd, maar welk risico in beginsel ook niet

¹¹⁶ Gewijzigd methodebesluit GTS 2014-2016 met kenmerk ACM/DE/2016/206758 hoofdstuk 10 en gewijzigd methodebesluit GTS 2017-2021 ACM/UIT/505484, paragraaf 9.2.

¹¹⁷ Het betrof de volgende kostenposten in de methodebesluiten voor de periode 2017-2021: lokale heffingen (RNB-E/RNB-G), saldo administratieve onbalans (GTS) en operationele kosten voor de offshore Cobra-kabel (TenneT).

vergoed *hoort* te worden.¹¹⁸ De ACM zou in dergelijke gevallen (als ook aan de andere twee criteria is voldaan) dus verplicht zijn om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen, ook al zou dat niet passend zijn. Andersom is het ook mogelijk dat de netbeheerder wel reeds op andere wijze wordt gecompenseerd voor een risico, maar dat de ACM toch een voornemen tot nacalculatie wil aankondigen, bijvoorbeeld omdat het risico voor de netbeheerder te groot is. Ook een dergelijke situatie past niet in het huidige nacalculatiekader.

Nieuw nacalculatiekader

419. Het uitgangspunt in het nieuwe nacalculatiekader is hetzelfde als in voorgaande methodebesluiten. De methode die in dit besluit is beschreven, vindt een goede balans tussen de doelen van de regulering. Nacalculatie is daarmee in principe niet nodig. Het uitgangspunt van de ACM blijft dan ook: niet nacalculeren.
420. In uitzonderlijke gevallen is voor een specifiek gegeven het hanteren van een ex ante inkomstenplafond of tariefplafond niet op zijn plaats. Bij de beoordeling of een aankondiging van een voornemen tot nacalculatie is aangewezen, betreft de ACM in het nieuwe nacalculatiekader alle relevante feiten en omstandigheden van het specifieke geval. In de meeste gevallen zal de ACM de hierna genoemde overwegingen betrekken bij haar oordeel of zij voornemens is om een bepaald gegeven na te calculeren of niet meer na te calculeren. De overwegingen zijn dus niet uitputtend en zijn ook niet cumulatief. Het betreft de overwegingen die hierna zijn genummerd van i tot en met iii.

(i) In hoeverre staat het toepassen van de methode het optimaliseren van de kwaliteit en kwantiteit in de weg?

421. In sommige gevallen kan het toepassen van de methode van regulering ertoe leiden dat de netbeheerder geprikkeld wordt tot gedrag dat onwenselijke uitkomsten tot gevolg heeft. De kwaliteit of kwantiteit van de dienstverlening kan bijvoorbeeld in het geding komen als een netbeheerder teveel wordt geprikkeld op kostenefficiëntie. Als er geen oplossing te vinden is door de schattingsmethode aan te passen, kan de perverse prikkel of het ongewenste effect worden gecorrigeerd met nacalculatie. Zoals beschreven in paragraaf 3.2 is de gewenste kwaliteit en kwantiteit voor de meeste gevallen vastgelegd in wet- en regelgeving. In deze gevallen is tariefregulering geen passend instrument om de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening te waarborgen. Het kan echter voorkomen dat het toepassen van een ex ante *price-* of *revenue cap* een netbeheerder beperkt om de gewenste kwaliteit en kwantiteit te behalen. In die gevallen kan nacalculatie een passend instrument zijn. Het is dan logisch om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen in het methodebesluit.

(ii) In hoeverre is het zinvol om de netbeheerder een prikkel tot kostenverlaging te geven?

422. In het algemeen geldt dat de doelmatigheidsprikkel voor de netbeheerder vermindert wanneer de ACM vooraf aankondigt dat zij voornemens is een bepaald gegeven (bijvoorbeeld een kostenpost of volume) na te calculeren. Dat is het gevolg van de volgende twee aspecten.
423. Ten eerste wil de ACM in de regulering kostenposten zo veel mogelijk gelijk behandelen, zodat een netbeheerder zelfstandig een zuivere afweging in zijn eigen bedrijfsvoering kan maken. Een voorbeeld is de afweging tussen onderhoud plegen of investeren. Als de ACM bijvoorbeeld

¹¹⁸ Dit geldt met name voor niet-systematische risico's. Omdat een aandeelhouder dergelijke risico's kan ontlopen door zijn investeringsportefeuille te spreiden (diversificatie), hoeft hij daarvoor geen vergoeding te ontvangen.

aankondigt dat zij voornemens is alle onderhoudskosten na te calculeren, heeft de netbeheerder eerder de neiging om onderhoud te plegen dan te investeren, omdat hij de onderhoudskosten volledig vergoed krijgt en de kosten die ontstaan door investeringen niet. In dit voorbeeld zou nacalculatie een zuivere afweging tussen de kostenposten verstoren.

424. Ten tweede kan een netbeheerder keuzes maken die van invloed zijn op de hoogte van de kosten. Een netbeheerder kan bijvoorbeeld kiezen welke materialen hij inkoopt, waar hij zijn materialen inkoopt en op welk moment hij de materialen inkoopt. Als de ACM aankondigt dat zij voornemens is deze kosten na te calculeren, wordt de netbeheerder niet langer geprikkeld om hierbij goede afwegingen te maken. Immers, hij krijgt die kosten vergoed, ongeacht de hoogte ervan.
425. Bij sommige gegevens zal een aangekondigd voornemen tot nacalculatie echter *niet* leiden tot een verminderde efficiëntieprikkel. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de netbeheerder geen afweging *kan* maken, omdat er maar één oplossing bestaat voor een bepaald probleem en de wijze van uitvoering van de taak van de netbeheerder volledig is vastgelegd in de regelgeving. Een netbeheerder heeft in dat geval geen handelingsvrijheid meer. Een aangekondigd voornemen tot nacalculeren leidt in die gevallen niet tot een verminderde prikkel, omdat de prikkel al nihil is. In een dergelijk geval kan de ACM ervoor kiezen om het risico op afwijkingen van de schatting te spreiden tussen de netbeheerder en afnemers (gedeeltelijk nacalculeren) of volledig bij de afnemer te leggen (volledige nacalculatie).

(iii) In hoeverre kan de door de ACM bepaalde schattingsmethode leiden tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten?

426. Zoals in voorgaande randnummers is beschreven, moet de regulering een netbeheerder voldoende inkomsten geven om zijn wettelijke taken nu en in de toekomst te kunnen uitvoeren, door de tarieven op een voldoende hoog niveau vast te stellen. Ook heeft de regulering het voorkomen van monopolieprijzen tot doel. Om de tarieven op de juiste hoogte vast te stellen, moet de ACM de verwachte efficiënte kosten (bij landelijke netbeheerders) of de verwachte efficiënte kosten per eenheid output (bij regionale netbeheerders) op de juiste hoogte inschatten. In de beantwoording van de vraag in hoeverre de schattingsmethode van de ACM kan leiden tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten, neemt de ACM onder andere en in het bijzonder de volgende aspecten mee:
- *Zijn de historische data representatief voor de toekomst en zo nee, is er een alternatieve schattingsmethode?* Historische data zijn niet representatief wanneer er bijvoorbeeld ingrijpende veranderingen in regelgeving of marktomstandigheden zijn die invloed hebben op de kosten, volumes of inkomsten van een netbeheerder.
 - *Zijn er voldoende historische data om een robuuste schatting te maken?* Kostenposten fluctueren altijd over de tijd. Daarom maakt de ACM bij het schatten vaak gebruik van data van meerdere jaren.¹¹⁹ Hierdoor middelen de incidenten zich uit. Het gebruik van data van minder jaren maakt de schatter minder robuust, omdat incidenten niet voldoende zullen worden uitgemiddeld.
 - *Zijn er grote fluctuaties in de kostenposten?* Grote fluctuaties in de kostenposten kunnen erop duiden dat de ACM geen goede schatting kan maken. Hierbij is relevant of de fluctuaties wel of niet zowel omhoog als omlaag gaan en wat de reden is voor de fluctuaties. Als de fluctuaties het gevolg zijn van keuzes die een netbeheerder maakt, dan moet hij daarvan ook de consequenties

¹¹⁹ Er zijn overigens ook nog andere redenen om gebruik te maken van meerdere jaren. Zie hiervoor paragraaf 7.3.2.

ondervinden. De ACM heeft de voorkeur om niet te nacalculeren als er fluctuaties zijn terwijl een netbeheerder voor een alternatief kan kiezen en zich daardoor minder afhankelijk kan maken van de fluctuaties in die kostenpost. Als een netbeheerder geen handelingsvrijheid heeft en er grote fluctuaties zijn, kan dit een reden zijn om een voornemen tot nacalculatie aan te kondigen.

- *Is er bij misschatting een eenzijdig risico voor de netbeheerder en/of de afnemers?* Een eenzijdig risico is een risico waarbij de netbeheerder en/of de netgebruiker alleen maar of bevoordeeld of benadeeld kan worden. Er is een eenzijdig risico als vooraf duidelijk is dat de kosten alleen maar of hoger of lager kunnen uitvallen dan de schatting.

427. De ACM neemt de vier aspecten niet-cumulatief mee in haar afweging. Het antwoord op onder andere deze aspecten geeft per geval invulling aan de overweging in hoeverre de door de ACM bepaalde schattingsmethode kan leiden tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten.

Conclusie

428. De ACM past met ingang van deze reguleringsperiode het nieuwe nacalculatiekader toe. De ACM acht het nieuwe kader geschikter dan het kader dat zij in het methodebesluit 2017-2021 hanteerde, omdat het de problemen oplost die in randnummers 417 tot en met 419 zijn beschreven.

429. Het nieuwe kader biedt ten eerste meer ruimte om met specifieke omstandigheden om te gaan dan het vorige kader, omdat de overwegingen niet cumulatief en niet limitatief zijn. Het geeft de ACM de mogelijkheid om overwegingen bij haar afweging te betrekken die niet vermeld worden in het nieuwe kader en die zij nu nog niet kan voorzien. Het nieuwe kader is hiermee toekomstbestendiger dan het vorige kader.

430. Ten tweede is het nieuwe nacalculatiekader ruimer dan het vorige. Het vorige kader bevatte alleen criteria over het financiële risico voor de netbeheerder bij een slechte schatting door de ACM. Het nieuwe kader bevat twee extra overwegingen en laat de ACM ruimte om eventuele andere overwegingen bij haar afweging te betrekken. Het nieuwe kader is gerelateerd aan de reguleringsdoelen. Daardoor voorziet het nieuwe kader in alle mogelijke gevallen waarin de ACM zou willen aankondigen dat zij voornemens is na te calculeren, voor zover de ACM nu kan voorzien.

431. Ten slotte maakt het derde criterium uit het vorige nacalculatiekader geen deel uit van het nieuwe kader. Hiermee heeft het nieuwe kader niet langer de onlogische implicatie die het oude kader had.

432. Op basis van het nieuwe nacalculatiekader en de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023¹²⁰ komen voor deze reguleringsperiode de volgende gegevens op voorhand in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven van GTS:

- (i) de inkoopkosten energie;
- (ii) het saldo administratieve onbalans;
- (iii) de kosten voor de omschakeltaak;
- (iv) de kapitaalkosten van verwachte investeringen;
- (v) de desinvesteringen en opbrengsten uit desinvesteringen; en
- (vi) de risicovrije rente en de rente voor kostenvoet vreemd vermogen.

433. Dit licht de ACM in de volgende paragrafen toe.

¹²⁰ ECLI:NL:CBB:2023:316.

8.3.3 Inkoopkosten energie en vermogen

434. [Vervallen]

435. [Vervallen]

436. [Vervallen]

437. [Vervallen]

438. [Vervallen]

439. [Vervallen]

440. [Vervallen]

441. [Vervallen]

442. [Vervallen]

443. [Vervallen]

443a. Het CBb heeft in zijn uitspraak van 4 juli 2023¹²¹ de ACM de opdracht gegeven om te beslissen op het voorstel van GTS tot het opnemen van een bonus/malusregeling voor de kosten van energie en vermogen (prijs en volume) voor kwaliteitsconversie en de transporttaak.

443b. Het CBb oordeelt dat de ACM niet heeft kunnen onderbouwen waarom zij de prijzen en de volumes van de inkoop niet nacalculeert. De ACM zal deze kosten dus nacalculeren.

443c. GTS dient haar energie in te kopen op de vrije markt. GTS heeft daarbij invloed op contractvoorwaarden zoals looptijd en tariefstructuur. GTS heeft handelingsvrijheid bij het vaststellen van de contractvoorwaarden. Daarom heeft het zin om GTS financieel te prikkelen om haar energie zo doelmatig en prudent mogelijk in te kopen.

443d. GTS heeft mogelijk ook invloed op haar energiekosten door efficiënter met energie om te gaan. Als de ACM de inkoop van energie volledig zou nacalculeren zou dus voor GTS de prikkel verdwijnen om efficiënter met energie om te gaan. Ook vanuit dat oogpunt is het dus zinvol om GTS een prikkel te geven voor kostenverlaging.

443e. Alle overwegingen bij elkaar genomen, acht de ACM het belangrijk en zinvol om GTS een financiële prikkel te geven om energie efficiënt in te kopen. De ACM is dus voornemens om 75% na te calculeren van het verschil tussen de schatting en de werkelijke kosten, tot een maximumafwijking van 20% ten opzichte van de geschatte kosten. In het geval van een afwijking van meer dan 20% ten opzichte van de geschatte kosten, is de ACM voornemens het meerdere aan kosten boven de afwijking van 20% volledig na te calculeren.

¹²¹ ECLI:NL:CBB:2023:316.

8.3.4 Administratieve onbalans

445. De ACM is voornemens om het jaarlijkse saldo van de kosten en opbrengsten door administratieve onbalans die GTS maakt of verkrijgt, na te calculeren. Bij dit saldo zijn ook de kosten of opbrengsten inbegrepen van verrekende meetfouten, die betrekking hebben op invoeding of onttrekking van gas in dat jaar of voorafgaande jaren.¹²² De ACM licht dit voornemen nu toe.
446. Administratieve onbalans is het verschil tussen de fysieke en de administratieve hoeveelheid gas in het netwerk van GTS. Administratieve onbalans bestaat voor een groot deel uit meetverschillen. Meetverschillen ontstaan wanneer marktpartijen meer of minder gas in het netwerk hebben ingevoerd of aan het netwerk hebben 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 aanwezig is, dan op basis van meetgegevens verklaard kan worden. Naast meetverschillen heeft een klein deel van de administratieve onbalans andere oorzaken, zoals onzekerheden over de schatting van leidingvoorraad, onbemeten eigen verbruik van GTS en gas dat vrijkomt bij werkzaamheden.
447. De administratieve onbalans 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, omdat meetgegevens hiervoor geen basis bieden. Deze schulden of vorderingen kunnen dan ook niet tussen GTS en individuele marktpartijen worden verrekend op basis van meetgegevens. De omvang van deze schulden of vorderingen duidt de ACM hierna aan als het 'saldo administratieve onbalans'. Voor dit saldo houdt GTS tot op heden een voorziening aan.
448. De ACM acht voor de administratieve onbalans de volgende overweging relevant. Voor zover de administratieve onbalans meetverschillen betreft, gaat het om gas van programmaverantwoordelijke partijen. Deze partijen voeden namelijk gas in of onttrekken gas aan het netwerk van GTS. Idealiter zou GTS een verschil toewijzen aan de partij die de onbalans heeft veroorzaakt. Omdat het een meetverschil betreft, is er geen daadwerkelijke veroorzaker van de onbalans aan te wijzen. Het meetverschil is namelijk administratief en niet fysiek. De meetverschillen behoren wel verrekend te worden met programmaverantwoordelijke partijen. GTS zou geen voor- of nadelen moeten ondervinden van de meetverschillen. Nacalculatie betreft een verrekening tussen GTS en partijen en is daarom in dit geval passend. Het feit dat het saldo administratieve onbalans een verrekening betreft tussen GTS en partijen maakt dat het van een geheel andere aard is dan bijvoorbeeld de inkoopkosten energie ten behoeve van kwaliteitsconversie. De ACM acht daarom de overwegingen uit het nacalculatiekader niet relevant voor deze afweging.
449. Zoals eerder genoemd, is een klein deel van de administratieve onbalans het onbemeten eigen verbruik van GTS. GTS gebruikt gas voor een aantal van de compressoren. Dit verbruik is

¹²² Als GTS bijvoorbeeld in het jaar 2022 constateert dat in de jaren 2018 tot en met 2020 een meter verkeerd stond afgesteld, dan vindt er in 2022 een verrekening plaats. Ook de kosten of opbrengsten van deze verrekening zijn onderdeel van het bedoelde saldo.

onbemeten en wordt daarom onderdeel van het saldo administratieve onbalans. Dit zijn kosten voor GTS en GTS zou redelijkerwijs hierop geprikkeld moeten worden. Gebleken is dat het ongemeten eigen verbruik van GTS slechts een klein deel van het saldo uitmaakt. Aangezien het eigen gebruik van GTS onbemeten is, kan dat dus ook niet goed gekwantificeerd worden, hetgeen tot de conclusie leidt dat nacalculatie aangewezen is.

450. Op basis van de overwegingen in randnummer 448, is de ACM voornemens om het saldo administratieve onbalans na te calculeren. Hierbij zijn de andere overwegingen uit het nacalculatiekader dus niet relevant: alleen de voormelde overweging is doorslaggevend om te concluderen dat nacalculatie passend is.

8.3.5 Omschakeltaak GTS

451. Per 20 juni 2020 is GTS tijdelijk verantwoordelijk voor het omschakelen van negen grootverbruikers van laagcalorisch gas (L-gas) naar hoogcalorisch gas (h-gas).¹²³ Het grootste deel van de kosten van het omschakelen van de negen grootverbruikers bestaat uit investeringen in het transportnet en in de aansluiting.¹²⁴ Een klein deel van de kosten bestaat uit kosten voor het onderzoek dat GTS heeft moeten doen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de omschakeltaak. De ACM is verplicht deze na te calculeren.¹²⁵ De ACM gaat hieronder daarom alleen in op de kosten die voortvloeien uit investeringen voor het omschakelen van deze grootverbruikers.
452. GTS kan het omschakelen op een efficiënte of inefficiënte wijze doen. Het is daarom zinvol om GTS te prikkelen op deze kosten. Als de ACM aankondigt dat zij voornemens is deze kosten na te calculeren, wordt GTS niet langer geprikkeld om de bedrijven om te schakelen tegen zo laag mogelijke kosten.
453. Hier tegenover staat dat de ACM geen goede schatter heeft voor de kosten van de omschakeltaak. Er zijn nog geen historische realisaties waarop de ACM een schatting voor de kosten kan baseren. Het enige alternatief is om GTS te vragen om een prognose van de kosten voor het omschakelen. Echter, als de ACM deze prognose gebruikt om de inkomsten van GTS vast te stellen, heeft GTS een perverse prikkel om de kosten voor het omschakelen mogelijk hoger in te schatten dan nodig. Dat zou uiteindelijk betekenen dat afnemers meer betalen dan in het geval van nacalculatie. De ACM vindt het daarom onwenselijk om de prognoses van GTS te gebruiken als schatter voor de kosten van de omschakeltaak.
454. Tot slot overweegt de ACM dat GTS tijdelijk is belast met de omschakeltaak. GTS dient die taak alleen gedurende de komende reguleringsperiode uit te voeren. Na afloop van de periode zullen de activa die GTS aanlegt ter uitvoering van de omschakeltaak worden opgenomen in de GAW en onderdeel worden van de transporttaak van GTS.
455. Het bovenstaande overwegende, kondigt de ACM aan dat zij voornemens is de kosten voor de omschakeltaak na te calculeren.

¹²³ Artikel 10i van de Gaswet.

¹²⁴ In de rest van haar overwegingen betreft de ACM ook de operationele kosten

¹²⁵ Artikel II van de memorie van toelichting behorend bij de "wijziging van de gaswet betreffende het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas van grote afnemers".

8.3.6 De kapitaalkosten van verwachte investeringen

456. Zoals beschreven in randnummers 189 en 190 is de ACM deze reguleringsperiode voornemens om de kapitaalkosten van nieuwe investeringen na te calculeren. Naar aanleiding van de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023¹²⁶ zal de ACM het verschil tussen de geschatte kosten op basis van de peiljaren en de gerealiseerde kosten van de investeringen achteraf verrekenen. De ACM zal berekenen wat de kapitaalkosten van de bijgeschatte investeringen en de stijging van de operationele kosten zijn op basis van de gerealiseerde investeringen. Hierbij berekent de ACM ook de toepassing van de WACC zoals beschreven in randnummer 202 opnieuw. Het verschil tussen deze opnieuw berekende kosten en de oorspronkelijk geschatte kosten zal de ACM nacalculeren.
457. De ACM gaat hierna in op de relevante overwegingen uit het nacalculatiekader, zoals toegelicht in paragraaf 8.3.2.
458. In het methodebesluit van 28 januari 2021 kondigde de ACM aan dat zij de kapitaalkosten van nieuwe investeringen met een afschrijvingstermijn van langer dan tien jaar zal nacalculeren. Het CBb heeft in haar uitspraak bepaald dat de ACM in het nieuw te nemen methodebesluit dient aan te kondigen dat zij dit ook zal doen voor investeringen met een afschrijvingstermijn van tien jaar of minder.
459. Over de vraag of de ACM een schattingsmethode heeft die leidt tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten van GTS merkt de ACM het volgende op. De ACM heeft onderzocht of er alternatieven zijn voor het aankondigen van het voornemen van nacalculatie. Zoals toegelicht in randnummer 186 koos de ACM er in het ontwerpmethodebesluit voor om voor het schatten van de kapitaalkosten van nieuwe investeringen in de reguleringsperiode 2022-2026 uit te gaan van historische gegevens, gebaseerd op een peilperiode. Zoals opgemerkt door VNG, NOGEPA en E-NL in hun zienswijze leidt een schatting op basis van de peiljaren echter tot een groot risico op een overschatting van de verwachte kapitaalkosten van GTS, in vergelijking met de te verwachten investeringen die volgen uit het getoetste investeringsplan van GTS. De ACM erkent op grond van het grote verschil tussen de verwachte kapitaalkosten op basis van de peiljaren enerzijds en op basis van het getoetste investeringsplan van GTS anderzijds, dat de kans op een overschatting van de kapitaalkosten van GTS deze reguleringsperiode aanzienlijk is. Hoewel de ACM historische data over het algemeen als een robuuste schatter beschouwt, constateert de ACM dat de historische data gebaseerd op de peilperiode deze reguleringsperiode niet representatief zijn.
460. Daarnaast heeft de ACM geen alternatieve schattingsmethode voorhanden om een robuuste schatting van de verwachte efficiënte kosten te maken. De ACM concludeert dus dat zij voor de reguleringsperiode 2022-2026 geen goede schattingsmethode heeft..
461. Het bovenstaande overwegende, kondigt de ACM aan dat zij voornemens is de kapitaalkosten van nieuwe investeringen na te calculeren.

¹²⁶ ECLI:NL:CBB:2023:316.

8.3.7 De kosten van desinvesteringen en de opbrengsten uit desinvesteringen

462. Zoals beschreven in paragraaf 7.2.1 verwijderd de ACM de kosten van desinvesteringen¹²⁷ vanaf deze reguleringsperiode uit de GAW. Wanneer een actief gedesinvesteerd wordt vanwege een verkoop, dan staan daar opbrengsten tegenover. De ACM is van mening dat een netbeheerder de kosten van desinvesteringen terug moet kunnen verdienen. Wanneer de ACM de resterende waarde van desinvestering enkel uit de GAW verwijderd krijgt de netbeheerder niet langer een vergoeding voor deze activa. De ACM moet nog een aanpassing maken om de kosten van desinvesteringen tot vergoeding te laten komen. De ACM houdt rekening met de opbrengsten uit desinvesteringen om een dubbele vergoeding te voorkomen.
463. De ACM laat de kosten van desinvesteringen tot vergoeding komen door de resterende waarde in de GAW in één keer af te schrijven. Dit betekent dat de GAW éénmalig wordt verlaagd met de kosten van de desinvestering en dat de afschrijvingen éénmalig worden verhoogd met de efficiënte kosten van de desinvesteringen. Hieruit volgt een bepaald niveau van de afschrijvingen en de vermogenskosten. De ACM past hier de statische efficiëntie op toe, zodat GTS niet meer vergoed krijgt dan wanneer het actief onderdeel van de GAW was gebleven. Tot slot vermindert de ACM deze afschrijvingen en vermogenskosten met de opbrengsten uit desinvesteringen.
464. De ACM kan bovenstaande op twee manieren doen. Ten eerste, kan de ACM de kosten van de desinvestering ex ante schatten door de resterende boekwaarde, de resterende afschrijvingstermijn en de opbrengsten uit desinvesteringen te schatten op basis van de historische peiljaren. Vervolgens schat de ACM voor elk jaar in de reguleringsperiode hoeveel er in één keer moet worden afgeschreven. Dit leidt tot een bepaald niveau van de afschrijvingen en de vermogenskosten. Daarna past de ACM de statische efficiëntieparameter toe op de afschrijvingen en de vermogenskosten. Tot slot verrekent de ACM de opbrengsten uit desinvesteringen.
465. De tweede manier is dat de ACM de kosten van desinvesteringen nacalculeert. De ACM stelt daartoe de volgende waardes vast: (i) de oorspronkelijke waarde van de desinvestering ; (ii) het oorspronkelijk jaar van investeren; (iii) de regulatorische afschrijvingstermijnen, en (iv) de opbrengsten uit desinvesteringen. Aan de hand van deze gegevens berekent de ACM wat het effect is op de kapitaalkosten. In het jaar van de desinvestering zullen de kapitaalkosten stijgen en in de jaren daarna zullen de kapitaalkosten dalen. Deze effecten verrekent de ACM dan $t-2$ in het tarievenbesluit. Dit betekent dat wanneer er een desinvestering in 2023 plaatsvindt, de ACM de effecten hiervan in de tarieven van 2025 verwerkt.
466. Bij de keuze tussen deze twee alternatieven overweegt de ACM in hoeverre het zinvol is om een prikkel tot kostenverlaging te geven en in hoeverre de ACM in staat is om de kosten voor desinvesteringen en de opbrengsten uit desinvesteringen goed te schatten.
467. Over de vraag of het zinvol is om GTS te prikkelen tot kostenverlaging merkt de ACM het volgende op. Zoals beschreven in paragraaf 3.5 wordt GTS geprikkeld tot kostenverlaging wanneer zij de winst van die kostenverlaging kan behouden. In hoeverre het zinvol is om te prikkelen tot kostenverlaging is verschillend voor de kosten van desinvesteringen en de opbrengsten uit desinvesteringen. Als de ACM de kosten voor desinvesteringen ex ante schat, dan kan GTS winst maken door er voor te

¹²⁷ Ontmantelingskosten vallen onder de kosten van desinvesteringen

kiezen om niet te desinvesteren. GTS verslaat op die manier de schatting van de ACM. Schatten geeft GTS dus een prikkel om niet te desinvesteren, terwijl het vanwege de energietransitie, en het efficiënt gebruik van het netwerk maatschappelijk wenselijk kan zijn om te desinvesteren.

468. Voor de opbrengsten uit desinvesteringen ligt dit anders. Om kruissubsidiëring te voorkomen wil de ACM GTS prikkelen om een zo hoog mogelijke verkoopprijs te vragen. Wanneer de ACM de opbrengsten uit desinvesteringen nacalculeert heeft GTS een dergelijke prikkel niet. De verkoopprijs vloeit namelijk direct terug in de tarieven, en daarom loont het voor GTS niet om een hoge verkoopprijs te vragen.
469. Naar aanleiding van de vraag of de ACM de kosten van desinvesteringen en de opbrengsten uit desinvesteringen goed kan schatten, merkt de ACM het volgende op. De peiljaren die de ACM tot haar beschikking heeft laten een zeer volatiel verloop qua desinvesteringen en opbrengsten uit desinvesteringen zien. GTS heeft jaren zonder desinvesteringen en ook jaren met meer dan 100 miljoen euro aan desinvesteringen. De ACM acht deze gegevens te volatiel om een goede schatting van de desinvesteringen te maken. Daarbij komt dat de ACM verwacht dat de desinvesteringen wegens de toenemende verkoop van netdelen zullen stijgen.
470. Op basis van deze overwegingen komt de ACM tot de conclusie dat zij de kosten voor desinvesteringen nacalculeert, omdat het schatten een prikkel geeft om niet te desinvesteren en de ACM geen goede schatter heeft voor deze kosten.
471. De opbrengsten uit desinvesteringen calculeert de ACM voor 90% na. De ACM heeft geen goede schatter voor de opbrengsten voor desinvesteringen. Door de opbrengsten uit desinvesteringen gedeeltelijk na te calculeren krijgt GTS toch een prikkel om de verkoopprijs te maximaliseren. Zij kan dan immers 10% van de opbrengsten behouden als winst. De ACM kiest voor een 90% nacalculatie, omdat de ACM van mening is dat het merendeel van de verkoopopbrengsten ten goede moet komen aan de netgebruiker, De kosten zijn immers ook ten laste zijn gelegd aan de netgebruiker. De ACM heeft op basis van een suggestie van GTS overwogen om de opbrengsten uit desinvesteringen na te calculeren voor zover zij lager of gelijk waren aan de efficiënte kosten van een desinvestering. Deze optie geeft GTS een prikkel om zo hoog mogelijke opbrengsten te realiseren in het geval het mogelijk is om een verkoopprijs te vragen die boven de efficiënte kosten van een desinvestering ligt. Het nadeel van deze optie is dat de afnemers dan niet van de extra opbrengsten meeprofiteren, terwijl zij wel alle kosten voor het actief hebben moeten dragen. Daarnaast heeft GTS bij deze optie geen prikkel om de verkoopprijs te maximaliseren wanneer de verkoopprijs lager is dan de efficiënte kosten van een desinvestering.

8.3.8 De risicovrije rente en de rente voor kostenvoet vreemd vermogen

472. De ACM is voornemens de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen na te calculeren. Hieronder licht de ACM dit toe.
473. VGN/NOGEP/A/E-NL hebben in hun zienswijze aangegeven dat de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen nagecalculeerd moet worden. De ACM toetst dit verzoek aan het nacalculatiekader, zoals beschreven in paragraaf 8.3.2. Hierbij acht de ACM twee overwegingen uit het nacalculatiekader relevant. De eerste relevante overweging is of het zinvol is om de

netbeheerder op dit punt een prikkel tot kostenverlaging te geven. Ten tweede is het belangrijk of de ACM dit gegeven goed kan schatten. De ACM ziet niet in hoe het nacalculeren van de rente effect heeft op de prikkel voor kwaliteit en kwantiteit. De ACM acht deze overweging uit het nacalculatiekader daarom niet relevant.

474. Ten aanzien van prikkel tot kostenverlaging overweegt de ACM het volgende. Het nacalculeren van de WACC kan de prikkel tot kostenverlaging op twee punten raken: (i) de prikkel voor het zoeken naar de laagst mogelijke rente; en (ii) de prikkel om de optimale vermogensstructuur te zoeken.
475. Volgens de ACM wordt de prikkel om te zoeken naar de laagst mogelijke rente niet aangetast door het nacalculeren van de rente. De ACM zal immers nacalculeren op basis van de werkelijke rente in de markt en niet op basis van de rente die een netbeheerder betaalde, in dit geval GTS. Het nacalculeren van de rente leidt wel tot extra onzekerheid. De netbeheerder weet immers vooraf niet exact hoe hoog de rente zal zijn waartegen hij afgerekend zal worden, dus hij kan minder goed inschatten wat zijn kasstroom zal zijn. Tegelijkertijd weet hij dat deze rente meebeweegt met de markt en met zijn eigen mogelijkheden om te financieren. Dus hij heeft slechts een zeer beperkt risico dat hij tegen een rente moet financieren die afwijkt van wat achteraf gezien de norm zal zijn.
476. De prikkel om de optimale vermogensstructuur te zoeken, wordt volgens de ACM wel enigszins verminderd, maar niet weggenomen. Het gaat hierbij met name om de samenstelling van de leenportefeuille. Voor de kostenvoet van het eigen vermogen ziet de ACM dit effect niet. Bij nacalculatie hebben netbeheerders voor vreemd vermogen de zekerheid dat zij altijd in ieder jaar tegen een vooraf gedefinieerde marktrente kunnen financieren. Dit kan risicomijdende netbeheerders een prikkel geven om voortaan enkel leningen met dezelfde looptijd af te sluiten als waar de ACM van uitgaat, namelijk tien jaar. Netbeheerders weten dan dat zij daarvoor de gemiddelde marktrente vergoed krijgen die geldt in het jaar dat zij die lening afsluiten. Afhankelijk van hun kredietwaardigheid en of die hoger of lager is dan de ACM met de single A credit rating veronderstelt, weten zij ook vooraf of zij een wat hogere of een wat lagere rente voor hun leningen zullen betalen dan de ACM zal nacalculeren. De methode tot en met 2021 geeft echter al een prikkel om leningen met een looptijd van tien jaar af te sluiten, doordat de ACM de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen vaststelt op basis van een resterende looptijd van tien jaar in combinatie met het trapjesmodel dat dat uitgaat van tien jaarlagen. Dit onderdeel van de methode tot en met 2021 vermindert de prikkel om een optimale samenstelling van de leenportefeuille als onderdeel van de vermogensstructuur te zoeken in beperkte mate, met name voor risicomijdende netbeheerders. Door nacalculatie van de rente wordt de prikkel om een optimale samenstelling van de leenportefeuille als onderdeel van de vermogensstructuur te zoeken nog iets meer verminderd, maar deze wordt niet volledig weggenomen. Reden hiervoor is onder meer dat ook andere argumenten een rol spelen bij het samenstellen van de leenportefeuille, bijvoorbeeld het patroon en de omvang van de kapitaalbehoefte in de komende jaren en de verwachte ontwikkeling in de rente.
477. Ten tweede overweegt de ACM of zij de rente goed kan schatten. De schatting van de rente week in het verleden aanzienlijk af van de daadwerkelijke rente, vanwege de langjarige trend van de dalende rente. De ACM heeft geen betere schatter beschikbaar voor de rente, noch voor de risicovrije rente, noch voor de rente in de kostenvoet vreemd vermogen. In principe kan de rente stijgen of dalen. Het risico kan dus symmetrisch worden beschouwd. De laatste jaren is de rente echter bij voortdoring gedaald. De ACM kan niet goed voorspellen of de rente nog verder zal kunnen dalen. Teulings

beschrijft in zijn advies dat er in de literatuur een consensus is dat er een *zero lower bound* is, die op -1% ligt.¹²⁸ De risicovrije rente is nu bijna -1%. Die lijn volgend kan de risicovrije rente niet nog veel verder dalen, wat betekent dat er geen sprake zou kunnen zijn van een symmetrisch risico.

Tegelijkertijd is het nog maar de vraag of de rente, nadat deze op een dieptepunt is gekomen, weer zal gaan stijgen of nog lang zo laag zal blijven. Teulings wijst in zijn advies op de structurele factoren die de rente zo laag maken, namelijk vooral de enorme spaaroverschotten voor pensioenen. Het ligt niet voor de hand dat hierin op korte termijn verandering komt. De rente blijft dus mogelijk een aantal jaren laag voordat deze hij zal stijgen. De ACM concludeert al met al dat de risicovrije rente en de rente in de kostenvoet van het vreemd vermogen niet goed te schatten is.

478. Op basis van de bovenstaande overwegingen komt de ACM tot de conclusie dat zij het redelijk vindt om aan te kondigen dat zij voornemens is de risicovrije rente in de kostenvoet eigen vermogen en de rente in de kostenvoet vreemd vermogen na te calculeren op basis van de gemiddelde werkelijke rente in ieder jaar. De ACM acht de verschillen die kunnen ontstaan tussen de schatting en de realisatie te groot om deze rentes niet na te calculeren. Daarbij komt dat kleine verschillen in de rente al een grote impact kunnen hebben op de tarieven vanwege de grote omvang van de GAW. Verder schaadt het nacalculeren van de rente de financiële prikkel tot kostenverlaging nauwelijks. De ACM zal de nacalculatie van de risicovrije rente uitvoeren op basis van de gemiddelde rente in het betreffende jaar van Nederlandse en de Duitse staatsobligaties. Als gevolg van de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023¹²⁹ zal de ACM hierbij gebruik maken van staatsobligaties met een resterende looptijd van twintig jaar en een bodemwaarde van 0,5% toepassen. De ACM zal de nacalculatie van de rente in de kostenvoet vreemd vermogen uitvoeren op basis van de gemiddelde rente in het betreffende jaar van een index van Europese bedrijfsobligaties van nutsbedrijven met een single A credit rating. Deze obligaties zijn dezelfde als die de ACM in de schatting van de WACC gebruikt.¹³⁰ Vervolgens berekent de ACM wat de WACC is met gebruik van die gemiddelde rentes. Met die aangepaste WACC bepaalt de ACM de toegestane inkomsten en het verschil met de eerder bepaalde toegestane inkomsten. Het verschil calculeert de ACM na.

8.4 Tariefcorrecties op grond van specifieke wettelijke bepalingen

8.4.1 Investeringskosten als bedoeld in artikel 39e of 54a van de Gaswet

479. De ACM zal, overeenkomstig artikel 82, derde lid, aanhef en onderdeel b, van de Gaswet de kosten van in gebruik genomen investeringen als bedoeld in artikel 39e, of 54a, derde lid, van de Gaswet, voor zover doelmatig, jaarlijks in de tarieven verwerken.
480. De ACM bepaalt de kosten van een uitbreidingsinvestering aan de hand van de hoogte van de investeringsuitgave voor zover efficiënt. De 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 de 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.

¹²⁸ Prof. Dr. C.N. Teulings, *Memorandum the Brattle Group on the effect of QE on the WACC*, 22 april 2020.

¹²⁹ ECLI:NL:CBB:2023:316, r.o. 23.1 en 23.2.

¹³⁰ Zie paragraaf 1.1 en paragraaf 2 van de WACC-bijlage bij dit gewijzigde methodebesluit.

8.4.2 Veilinggelden

481. De 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.
482. GTS kan bij de ACM voorstellen indienen voor investeringen waarmee het verminderen van congestie wordt bereikt. GTS kan investeringen alleen financieren met veilinggelden als de ACM vooraf goedkeuring heeft verleend. De ACM zal bij deze voorstellen beoordelen of GTS aan kan tonen dat de voorgestelde investering:
- in voldoende mate bijdraagt aan het verminderen van structurele congestie
 - binnen een redelijke termijn kan worden uitgevoerd
 - een positieve kosten-batenanalyse kent
483. Bij de beoordeling van deze voorstellen houdt de 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.
484. Om een dubbele vergoeding te voorkomen zal de ACM de inkomsten uit veilingen op interconnectiepunten in mindering brengen op het te activeren bedrag van de investering in kwestie. Indien de ACM oordeelt dat er geen investeringen zijn waarvoor veilinggelden efficiënt kunnen worden aangewend, kan de 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 ($t+2$).

8.4.3 Overboeking- en terugkoopregeling

485. De ACM zal, overeenkomstig artikel 82, twaalfde lid, van de Gaswet, rekening houden met opbrengsten uit marktconforme procedures. Hieronder verstaat de 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)¹³¹ bepalen dat zowel kosten als opbrengsten van overboeken en terugkopen worden verdeeld tussen GTS en de netgebruikers.
486. 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.”

¹³¹ 2012/490/EU: Wijziging van Bijlage 1 bij de Gasverordening.

-
487. De ACM zal de opbrengsten uit overboekcapaciteit en de kosten van het te 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.
488. De 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 de ACM dus voor 50% via de tarieven. De ACM kiest voor een procentuele verdeling omdat GTS zo geprikkeld wordt tot dezelfde risicoafweging als verondersteld mag worden van een bedrijf in een volledig concurrerende markt. Wanneer de 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.
489. De kosten en opbrengsten uit jaar (t) kunnen in aanmerking worden genomen vanaf jaar $t+2$.

9 Dictum

490. De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode van regulering als bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet vast voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026, voor de in randnummer 3 van dit besluit vermelde wettelijke taken als bedoeld in artikelen 10 en 10a van de Gaswet, overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

491. De Autoriteit Consument en Markt maakt dit besluit bekend in de Staatscourant. Dit methodebesluit treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2022. De Autoriteit Consument en Markt doet een mededeling van het besluit aan alle partijen en publiceert het besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,
Datum: 14 december 2023

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

M.R. Leijten
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.

10 Begrippenlijst

| Begrip | Toelichting |
|------------------------------|---|
| Aansluitingstaak | Taak als bedoeld in artikel 10, zesde lid van de Gaswet. |
| Balanceringsstaak | De taak van balancering (het in evenwicht houden van het landelijk gastransportnet). |
| Begininkomsten | De inkomsten in het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode die de ACM gebruikt om de x-factor te bepalen. De ACM bepaalt de begininkomsten zodanig dat GTS opgeteld over de reguleringsperiode haar verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement terugverdiend. |
| CPI | Consumentenprijsindexcijfer. |
| Verwachte efficiënte kosten | De verwachte kosten inclusief een redelijk rendement waarvan de ACM oordeelt dat GTS die minimaal moet maken om aan haar wettelijke taken te kunnen voldoen. |
| Eindinkomsten | De inkomsten voor het laatste jaar van de reguleringsperiode. De eindinkomsten zijn gelijk aan de verwachte efficiënte kosten in het jaar 2026. De ACM gebruikt de eindinkomsten om de x-factor te bepalen. . |
| Frontier shift | De mogelijkheid tot productiviteitsverbetering die voortkomt uit technologische vooruitgang. |
| 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. |
| GTS | Gasunie Transport Services B.V., de beheerder van het landelijk gastransportnet. |
| Ideaalcomplex | De aanname dat de kapitaalkosten gedurende de reguleringsperiode in beginsel gelijk blijven, behalve als gevolg van inflatie- en efficiëntie ontwikkelingen. De investeringen zijn dus gelijk aan de afschrijvingen. |
| 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). |
| Methodebesluit | Het besluit van de ACM waarmee zij de methode tot regulering vaststelt. |
| Methodebesluit GTS 2014-2016 | Besluit van 10 februari 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/206758. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit GTS voor de periode 2014-2016. Aanleiding voor de wijziging waren de tussenuitspraken van het CBB van 5 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:44) en 12 januari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:15). |
| Methodebesluit GTS 2017-2021 | Besluit van 24 januari 2019 met kenmerk ACM/UIT/505484. Dit betreft het gewijzigde methodebesluit GTS voor de periode 2017-2021. Aanleiding voor de wijziging was de uitspraak van het CBB van 24 juli 2017 (ECLI:NL:CBB:2018:346). |
| Redelijk rendement | Het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als GTS in het economisch verkeer gebruikelijk is. |
| Reguleringsperiode | Een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar waarvoor de ACM voor GTS de methode van regulering vaststelt. |
| Representatieve organisaties | Organisaties die op de gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen. |
| Statische efficiëntie | Het efficiëntieniveau van een netbeheerder op één moment in de tijd ten opzichte van de netbeheerders op de frontier. |

| | |
|---------------------------------------|---|
| Tarievenvoorstel | Jaarlijks voorstel voor de tarieven als bedoeld in artikel 82, derde lid, van de Gaswet. |
| TenneT | TenneT TSO B.V. |
| TFP | Totale factor productiviteit. |
| Transporttaak | De taak voor het uitvoeren van gastransport en daaraan gerelateerde zaken. |
| TSO | Transmission System Operator. |
| Voorspelde gecontracteerde capaciteit | De schatting van de hoeveelheid capaciteit die GTS gedurende een jaar zal verkopen. |
| WACC | Weighted Average Cost of Capital. De 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 de ACM waarmee zij voor GTS voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de x-factor vaststelt. |