



Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/600687
Zaaknummer : ACM/23/184726
Datum : 14 december 2023

Gewijzigd methodebesluit regionale netbeheerders gas 2022-2026

Besluit van de Autoriteit Consument & Markt als bedoeld in artikel 81, eerste 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	9
3.2.1	Wettelijke taken	9
3.2.2	Tariefregulering	9
3.2.3	Investeringsplannen	10
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	11
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	Achtergrond keuzes	16
4.1	Onderzoek afnemend gasnetgebruik	16
4.1.1	Conclusies onderzoek gasbenutting en tariefregulering	17
4.1.2	Wijzigingen in de regulering	19
4.2	Onderzoeken door onderzoeksbureaus	19
5	Aangebrachte wijzigingen in de reguleringsystematiek	21
6	Uitgangspunten van de regulering	23
6.1	Tariefregulering en maatstafconcurrentie	23
6.1.1	Efficiëntiemaatstaf	24
6.1.2	Kwaliteitsmaatstaf	25
6.1.3	Maatstaf voor EHD-netten	25
6.2	Duur van de reguleringsperiode	25
6.3	Toepassing van de x-factor, q-factor en rekenvolumes	27
7	Methode tot vaststelling van de x-factor	28
7.1	Bepalen van de x-factor	28
7.1.1	Eindinkomsten	29
7.1.2	Begininkomsten	29
7.1.3	Samengestelde output	33
7.2	Definitie van kosten inclusief een redelijk rendement en de samengestelde output	33
7.2.1	Keuzes en wijzigingen ten aanzien van de definitie van kosten inclusief een redelijk rendement en de samengestelde output	38
7.3	Bepalen van de efficiënte kosten per eenheid output inclusief een redelijk rendement	44
7.3.1	Bepalen kapitaalkosten	45
7.3.2	Bepalen operationele kosten	47
7.3.3	Bepalen samengestelde output	50
7.3.4	Bepalen objectiveerbare regionale verschillen	53
7.3.5	Bepalen efficiënte kosten per eenheid output	55
7.4	Bepalen van de waarde van parameters	56
7.4.1	Redelijk rendement	56
7.4.2	Inflatie	66
7.4.3	Productiviteitsverandering	67
8	Methode tot vaststelling van de q-factor	72

9	Methode tot vaststelling van de rekenvolumes	74
10	Relatie tot tarievenbesluiten	76
10.1	Voornemens tot nacalculatie op grond van de algemene bevoegdheid	76
10.1.1	Uitgangspunten bij de voornemens tot nacalculatie	76
10.1.2	Wijziging nacalculatiekader	77
10.1.3	Invoedingsvolumes	81
10.1.4	De werkelijke kosten van desinvesteringen	83
10.1.5	De efficiënte kosten van het verwijderen van gasaansluitingen	84
10.1.6	De werkelijke kosten van het verwijderen van gasnetten	85
10.1.7	De risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen	86
11	Dictum	89
12	Begrippenlijst	90

1 Inleiding

1. Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) uitvoering aan artikel 81, eerste lid, van de Gaswet. Op grond van deze bepaling dient de ACM de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: x-factor) vast te stellen. Tevens dient de ACM de methode tot vaststelling van de kwaliteitsterm (hierna: q-factor) en van het rekenvolume voor elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld (hierna: rekenvolumes) vast te stellen. Dit besluit is van toepassing op alle netbeheerders die gastransportnetten in beheer hebben en als netbeheerder zijn aangewezen met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (hierna: regionale netbeheerder gas of netbeheerders).¹ Voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, Gasunie Transport Services B.V (hierna: GTS), stelt de ACM separaat de methode van regulering vast.²
2. De ACM stelt de reguleringsperiode voor regionale netbeheerders gas vast voor de periode 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026. De ACM licht deze keuze nader toe in paragraaf 6.2.
- 2a. De ACM heeft de methode van regulering voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026 voor de regionale netbeheerders gas vastgesteld bij besluit van 16 september 2021.³ Bij uitspraak van 4 juli 2023⁴ heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) het methodebesluit regionale netbeheerders gas 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 16 september 2021 geel gemarkeerd.

Opbouw van het besluit

3. 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 achtergrond bij de keuzes in dit besluit ten opzichte van het methodebesluit regionale netbeheerders gas 2017-2021 beschreven.
4. Vervolgens beschrijft de ACM de uitgangspunten bij de methode van regulering in hoofdstuk 6. Daarna beschrijft de ACM in hoofdstuk 7 de methode tot vaststelling van de x-factor. In hoofdstuk 8 beschrijft de ACM de methode tot vaststelling van de q-factor. Vervolgens de ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumes (hoofdstuk 9). Hoofdstuk 10 beschrijft de relatie tussen dit besluit en het tariefbesluit. De ACM eindigt het besluit met het dictum (hoofdstuk 11).
5. 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.

¹Dit zijn Coteq Infra en Beheer B.V. (hierna: Coteq), Enexis Netbeheer B.V. (hierna: Enexis), Liander N.V. (hierna: Liander), N.V. RENDO (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel) (hierna: Rendo), Stedin Netbeheer B.V. (hierna: Stedin) en Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland).

² Ingevolge artikel 82, tweede lid van de Gaswet.

³ ACM/UIT/556542.

⁴ ECLI:NL:CBB:2023:320.

Bijlagen bij het besluit

6. De ACM heeft drie bijlagen toegevoegd aan het besluit. Deze bijlagen zijn onderdeel van dit besluit.

7. 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 regionale netbeheerders gas. Bijlage 3 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop de ACM het redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt.⁵

⁵ Bijlage 4 bij het methodebesluit regionale netbeheerders gas 2022-2026 van 16 september 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

8. 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.
9. Ingevolge artikel 81, eerste lid, van de Gaswet stelt de ACM de methoden tot vaststelling van de x-factor, van de q-factor en van de rekenvolumes vast, na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt.
10. 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.
11. Vertegenwoordigers van 24 organisaties hebben zich aangemeld voor en zitting genomen in de klankbordgroep.⁶ Ter voorbereiding op het ontwerpmethodebesluit hebben er in totaal drieëntwintig 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, 22 juni 2020, 28 september 2020, 12 oktober 2020, 26 oktober 2020, 16 november 2020, 30 november 2020, 4 februari 2021, 15 februari 2021 en 26 augustus 2021. 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.
12. 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.

De uitspraak van het CBb van 4 juli 2023

- 12a.** In zijn uitspraak van 4 juli 2023⁷ heeft het CBb het methodebesluit vernietigd, en bepaald dat de ACM binnen zes maanden een nieuw besluit moeten nemen, en de ACM opgedragen om daarbij:
- 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.

- 12b.** De ACM stelt het gewijzigd methodebesluit overeenkomstig artikel 81, eerste lid, van de Gaswet vast na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op

⁶ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de consumentenbond, Coteq, European Federation of Energy Traders (EFET), Enduris B.V., Enexis, EnergieSamen, GTS, GAZPROM, Liander, de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE), Netbeheer Nederland, Rendo, Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (OGLNG), Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPa, nu Element NL), Stedin, TenneT, Vereniging Eigen Huis, Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW), Vereniging Energie-Nederland, Vereniging Gasopslag Nederland, Vereniging FME Vereniging Nederlandse Wind Energie Associatie, Westland en Zebra Gasnetwerk B.V.

⁷ ECLI:NL:CBB:2023:320.

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.⁸ 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.

⁸ Coteq, EFET, Element NL, Energie-Nederland, Enexis, GTS, Gazprom Energy, Liander, Netbeheer Nederland, RENDO, Stedin, TenneT, VEMW, Vereniging Gasopslag Nederland.

3 Beoordelingskader

13. 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).⁹ Tot slot beschrijft de ACM hoe zij de wettelijke opdracht invult (paragraaf 3.5).

3.1 Context van regulering

14. 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.
15. GTS is aangewezen als beheerder van het landelijk gastransportnet. De meeste afnemers zijn echter niet op dit landelijke net aangesloten, maar op een fijnmazig gasdistributienet met een regionaal karakter (hierna: distributienet). Beheerders van dergelijke distributienetten worden ook wel regionale netbeheerders genoemd. Regionale netbeheerders gas zijn op grond van artikel 4, tweede lid, van de Gaswet aangewezen als beheerders van het gasdistributienet. Omdat een regionale netbeheerder zich aldus in een monopoliesituatie bevindt, ondervindt hij bij het beheer van zijn net nagenoeg geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van concurrentie zou ertoe kunnen leiden dat de 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 net van een andere netbeheerder waar zij *“meer waar voor hun geld krijgen”*.¹⁰ 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 regionale netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.
16. 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.

⁹ Voor het volledige wettelijk kader, zie bijlage 2.

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

3.2 De relatie tussen tariefregulering en andere reguleringsinstrumenten

17. 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 de regionale netbeheerders gas wordt gereguleerd.

3.2.1 Wettelijke taken

18. De wetgever heeft het gedrag van netbeheerders gereguleerd door aan hen de uitvoering van wettelijke taken op te dragen. Regionale netbeheerders gas mogen alleen de aan hen opgedragen wettelijke taken uitvoeren. Deze taken zijn limitatief. Een netbeheerder 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 bevatten als bedoeld in de artikelen 12a en 12b van de Gaswet bevatten (hierna: de codes).
19. In de kern komen de wettelijke taken van een netbeheerder en de diensten die hij ter uitvoering van die wettelijke taken levert op het volgende neer: een netbeheerder is verantwoordelijk voor het transporteren van gas, het aansluiten van netgebruikers, het aanleggen, het onderhouden en beheren van netten. Een netbeheerder mag zich niet bezig houden met de productie van, handel in of levering van gas.

3.2.2 Tariefregulering

20. De wettelijke taken van de netbeheerders liggen ten grondslag aan dit methodebesluit. Een netbeheerder maakt namelijk kosten voor het uitvoeren van de wettelijke taken. De inkomsten uit de tarieven gebruikt een netbeheerder om deze kosten te dekken. Dat betekent overigens niet dat alle gemaakte kosten per definitie worden vergoed.
21. 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;
 - Netbeheerders een financiële prikkel te geven om (te innoveren en daarmee) kostenverlagingen door te voeren;
 - Netbeheerders een financiële prikkel te geven om (te innoveren en daarmee) de optimale kwaliteit en kwantiteit te leveren; en
 - Netbeheerders voldoende inkomsten te geven om hun wettelijke taken nu en in de toekomst uit te voeren door tarieven op een voldoende hoog niveau vast te stellen.

3.2.3 Investeringsplannen

22. Een netbeheerder 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 een netbeheerder nodig acht om uitvoering te geven aan zijn wettelijke taken. De ACM beoordeelt of de netbeheerder in redelijkheid tot dit plan heeft kunnen komen. Nadat deze toets heeft plaatsgevonden en eventuele wijzigingen zijn doorgevoerd, stelt de netbeheerder het definitieve investeringsplan vast en worden de in het investeringsplan opgenomen investeringen noodzakelijk geacht voor de uitvoering van de wettelijke taken van een netbeheerder. 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.¹¹

3.2.4 Conclusie

23. Zoals aangegeven in randnummer 21 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 netbeheerders en gaat zij ervan uit dat de investeringen opgenomen in het (na beoordeling door de ACM definitief vastgestelde) investeringsplan noodzakelijk zijn.

3.3 Samenhang met de andere reguleringsbesluiten van de ACM

24. Jaarlijks stelt de ACM in afzonderlijke tarievenbesluiten de tarieven vast die elke netbeheerder 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-factoren, q-factoren en rekenvolumes per regionale netbeheerder. 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...

25. De ACM stelt met dit methodebesluit de methode van regulering vast voor de wettelijke taken van de regionale netbeheerders gas. 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 81, eerste lid, van de Gaswet.

3.3.2 ...via x-factorbesluit...

26. Vervolgens past de ACM het methodebesluit toe om de hoogte van de begininkomsten, de x-factor, q-factor en de rekenvolumes per netbeheerder vast te stellen. De ACM doet dat in het x-factorbesluit. De x-factor is de reële jaarlijkse verandering van de toegestane inkomsten van een netbeheerder. De

¹¹ Besluit investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas, Stb. 2018, 375, p. 6.

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, x-factor, de q-factor en de rekenvolumes. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 81a, eerste en tweede lid, van de Gaswet.

3.3.3 ...naar tarievenbesluit

27. Elke netbeheerder zendt jaarlijks aan de ACM een voorstel voor de tarieven die hij zal berekenen voor de uitvoering van zijn taken (hierna: tarievenvoorstel). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 81b, eerste en tweede lid, van de Gaswet.
28. 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, de q-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.
29. De ACM stelt de tarieven jaarlijks vast en legt deze neer in een tarievenbesluit. Een tarievenbesluit bevat de tarieven die gebruikers van het net moeten betalen voor de uitvoering van de taken van de netbeheerder. De wettelijke grondslag voor de vaststelling van de tarieven is artikel 81c, eerste of derde lid, van de Gaswet.

3.3.4 Conclusie

30. 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

31. In deze paragraaf beschrijft de ACM haar wettelijke opdracht om de methode van regulering van de regionale netbeheerders gas vast te stellen, zoals deze volgt uit artikel 81c van de Gaswet.
32. 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.
33. Op grond van 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 netbeheerders de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement weerspiegelen;
 - een redelijk rendement een rendement is dat in het economisch verkeer gebruikelijk is;
 - een netbeheerder voldoende ruimte heeft om te investeren in (i) doelmatige transportkwaliteit, (ii) voorzieningszekerheid en (iii) duurzaamheid.
34. Het methodebesluit 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 en stelt de ACM een kwaliteitsterm vast, de q-factor.
35. Daarnaast heeft de nationale wetgever voorgeschreven dat de ACM rekening moet houden met het belang van voorzieningszekerheid, duurzaamheid en een redelijk rendement op investeringen. Ook hieruit 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 een netbeheerder geen ruimte krijgt om op efficiënte wijze te investeren in voorzieningszekerheid en duurzaamheid.¹² 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

36. De wetgever heeft de ACM de opdracht gegeven om via regulering te voorkomen dat een netbeheerder misbruik maakt van zijn monopoliepositie. In randnummer 33 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

37. 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 3.1), relatie tussen de tariefregulering en de andere reguleringsinstrumenten (paragraaf 3.2) en wettelijke opdracht (paragraaf 3.4) aan elkaar te verbinden.
38. Zoals beschreven in randnummer 21 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 21 heeft de ACM ook beschreven op welke manier

¹² Onder duurzaamheid valt onder andere de energietransitie.

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

39. Om elk van de doelen genoemd in randnummer 21 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.
40. Om monopoliewinsten te voorkomen, is het van belang dat de inkomsten die een netbeheerder uit de tarieven mag *verkrijgen*, niet hoger zijn dan de kosten die een netbeheerder maakt (inclusief een redelijk rendement). Als de inkomsten wel hoger zijn dan de kosten van een netbeheerder, zou de netbeheerder een hoger rendement behalen dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. In dat geval zijn monopoliewinsten niet voorkomen.
41. Om een netbeheerder een financiële prikkel te geven tot kostenverlaging, is van belang dat de inkomsten die de netbeheerder mag verkrijgen, geen directe relatie hebben met de kosten die de netbeheerder realiseert. De inkomsten worden daarom *exogeen* bepaald. De ACM gaat er hierbij van uit dat de netbeheerder streeft naar winstmaximalisatie. Winstmaximalisatie betekent het maximaliseren van het verschil tussen de (netto contante waarde van de verwachte toekomstige) inkomsten en de uitgaven. Een netbeheerder 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 de netbeheerder zijn winst dus maximaliseren.
42. Zoals beschreven in randnummer 34, kan de tariefregulering bijdragen aan een optimale kwaliteit en kwantiteit. Om de netbeheerder een prikkel te geven om de optimale kwaliteit en kwantiteit te realiseren is het van belang dat de inkomsten die netbeheerder mag verkrijgen afhankelijk zijn van de mate waarin de netbeheerder de optimale kwaliteit en kwantiteit realiseert. Dit betekent dat de netbeheerder een prikkel krijgt om de optimale kwaliteit en kwantiteit te realiseren doordat het leveren daarvan leidt tot extra inkomsten en meer winst voor de netbeheerder. Om netbeheerders een prikkel op kwaliteit te geven, stelt de ACM de q-factor vast. In aanvulling op de q-factor zijn in wetgeving normen voor de kwaliteits- en kwantiteitseisen vastgelegd. Te denken valt aan veiligheidseisen. Wanneer dit het geval is, kan het tariefreguleringsinstrument de netbeheerder niet prikkelen tot de optimale kwaliteit en kwantiteit, omdat de netbeheerder in deze gevallen geen afweging kan maken. Dit laat onverlet dat de methode van regulering de netbeheerder in staat moet stellen om aan de kwaliteits- en kwantiteitseisen te voldoen.
43. Om de netbeheerder voldoende inkomsten te geven om zijn diensten nu en in de toekomst aan te kunnen bieden, is het van belang dat de inkomsten die de netbeheerder mag verkrijgen, niet lager zijn dan de eigen kosten inclusief een redelijk rendement. Als de netbeheerder lagere inkomsten verkrijgt dan zijn eigen kosten heeft hij een lager rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk is.

3.5.2 Afwegingen bij het invullen van de wettelijke opdracht

44. 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 een netbeheerder geen hogere, maar ook geen lagere inkomsten verkrijgt dan zijn eigen kosten, door de tarieven direct te relateren aan de eigen kosten. In feite komt dat neer op een *cost-plus* regulering. De netbeheerder verdient immers altijd zijn eigen kosten inclusief een redelijk rendement terug. De netbeheerder 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 leveren.
45. De ACM kan een netbeheerder 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. De netbeheerder 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 de netbeheerder 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 de netbeheerder niet langer kan voldoen aan de vraag naar transportcapaciteit. Dit betekent dat de netbeheerder geen prikkel ervaart om de optimale kwaliteit of kwantiteit te leveren.
46. 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 een netbeheerder 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

47. De ACM is van mening dat een methode die leidt tot een ex ante prijsplafond 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 de netbeheerder 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 de

netbeheerder geprikkeld om minder kosten te maken. De netbeheerder maakt namelijk meer winst als hij zijn kosten weet te verlagen ten opzichte van de verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. En tot slot verkrijgt de netbeheerder voldoende inkomsten om zijn wettelijke taken nu en in de toekomst uit te voeren, zolang de netbeheerder minstens even efficiënt werkt als de fictieve efficiënte concurrent. Dit is ook van belang met het oog op voorzieningszekerheid en duurzaamheid.

48. 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.
49. 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 Achtergrond keuzes

50. De ACM maakt in dit besluit keuzes waaraan verschillende analyses ten grondslag liggen. In dit hoofdstuk licht de ACM deze analyses toe. De aanleiding voor een aantal van deze analyses is de energietransitie. De energietransitie zorgt ervoor dat de netbeheerders voor een uitdaging komen te staan. De ACM heeft op verschillende onderdelen van de reguleringsmethode onderzocht of de energietransitie aanleiding geeft tot een aanpassing. Ten eerste heeft de ACM een onderzoek gedaan naar de gevolgen voor tariefregulering van afnemend gasnetgebruik als gevolg van de energietransitie. Dit beschrijft de ACM in paragraaf 4.1. Dit onderzoek leidt tot een aantal wijzigingen van de methode. De ACM beschrijft de aanleiding, opzet en uitkomsten van dit onderzoek. De precieze wijzigingen van de methode beschrijft de ACM in hoofdstuk 7. Ten tweede heeft de ACM geanalyseerd wat het verwachte effect is op de inkomsten van de regionale netbeheerders als gevolg van de verwachte stijging aan decentrale invoeding op de regionale gasnetten. Dit leidt tot een wijziging van de methode. Dit beschrijft de ACM in paragraaf 7.3.3. De ACM heeft ook onderzocht of de energietransitie aanleiding geeft tot een ophoging van de *weighted average cost of capital* (hierna: WACC). Dit heeft niet geleid tot een ophoging van de WACC. De ACM gaat hier nader op in paragraaf 7.4.1.
51. Voor het bepalen van de WACC en de kosten van netverliezen maakt de ACM gebruik van onderzoeken door verschillende onderzoeksbureaus. De ACM geeft in paragraaf 4.2 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

52. Als gevolg van de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening in 2050 verwacht de ACM dat het gebruik van de gasnetten van GTS en de regionale gasnetbeheerders 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.¹³ 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.
53. De ACM heeft in het vooronderzoek 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 en Warmtenetten, waarbij de focus ligt op elektrificeren en warmtenetten; (ii) Groen gas,

¹³ 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.

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 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.¹⁴ 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.

54. 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 regionale gasnetbeheerders. 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 2050.¹⁵ Daarbij is de ACM uitgegaan van een vereenvoudigde versie van de methode.¹⁶ 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

55. Op grond van het onderzoek komt de ACM tot een aantal conclusies. Ten eerste concludeert de ACM dat het gasnetgebruik in alle drie de toekomstscenario's zal afnemen vanwege de energietransitie. Het afnemend gebruik van de regionale gastransportnetten zal naar verwachting zorgen voor een grootschalige buitengebruikstelling en verwijdering van delen van het gasnet. Als gevolg van de energietransitie gaan immers steeds meer huishoudens over van aardgas naar een alternatieve energiebron. Wanneer er in bepaalde wijken in het geheel geen gebruik meer wordt gemaakt van het bestaande gasnet dan zal dat gasnet door de netbeheerder buiten gebruik worden gesteld en uiteindelijk worden verwijderd.
56. Ten tweede concludeert de ACM dat er in 2050 naar verwachting geen sprake is van 'stranded assets' omdat de gasnetten in de drie mogelijke toekomstscenario's nog een rol spelen in de

¹⁴ De ACM kan niet garanderen dat de daadwerkelijke ontwikkeling binnen deze bandbreedte plaatsvindt.

¹⁵ De ACM benadrukt dat het analysemodel dat is gebruikt 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 voor (of in) die periode te berekenen.

¹⁶ 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.

energievoorziening in 2050. Hierbij hanteert de ACM een definitie van 'stranded assets' die is gebaseerd op het feit dat gasnetbeheerders worden gereguleerd: zolang er netgebruikers zijn die de tarieven kunnen en willen betalen zijn er geen 'stranded assets'. Dat betekent dat zo lang er nog één netgebruiker is die de rekening kan en wil betalen er volgens deze definitie geen 'stranded assets' zijn. Als die ene netgebruiker van het net af gaat, kunnen er wel plotseling veel 'stranded assets' zijn. De ACM voorziet op basis van de toekomstscenario's echter niet dat deze situatie zich in de komende decennia zal voordoen.

57. 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 3,6. De stijging van gasnettarieven komt doordat de kapitaalkosten van netbeheerders minder snel dalen dan de benutting van netcapaciteit.
58. Ten vierde concludeert de ACM dat er ook in 2050 nog gedeeltelijk behoefte is aan een gasdistributienet. De vraag loopt (sterk) terug waardoor de benutting van de netten afneemt en ook zullen delen van het gasdistributienet uiteindelijk worden verwijderd, maar naar verwachting blijft een deel van de netten wel 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 (>40 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.
59. Ten vijfde concludeert de ACM dat de sterke afname in benutting zal leiden tot het verwijderen van zowel gasaansluitingen als gasnetten. Tot 2050 zullen steeds meer gebruikers overstappen op een andere warmtebron. Dat betekent dat er op verschillende plekken gasaansluitingen en gasnetten buiten gebruik zullen worden gesteld. Gelet op veiligheidsoverwegingen en wetgeving omtrent de aanleg en verwijdering van activa in de bodem constateert de ACM dat deze gasaansluitingen en gasnetten niet buiten gebruik en onbeheerd kunnen blijven liggen en daarom uiteindelijk door de netbeheerder verwijderd moeten worden.¹⁷ Met betrekking tot de verwijderingskosten voor gasaansluitingen die netbeheerders waarschijnlijk moeten maken schat de ACM op basis van de gegevens uit het onderzoek naar afnemend gasnetgebruik in dat deze EUR 1,5 tot 3,5 miljard bedragen voor de periode tot 2050. Onzeker is in welk tempo de gasaansluitingen verwijderd worden. Momenteel worden er jaarlijks enkele duizenden gasaansluitingen verwijderd.
60. Gelet op de doelstellingen uit het Klimaatakkoord is het voor de ACM lastig in te schatten hoeveel gasaansluitingen er in de reguleringsperiode 2022-2026 verwijderd zullen worden. Voor wat betreft de verwijderingskosten van gasnetten voor netbeheerders schat de ACM op basis van gegevens uit het onderzoek naar afnemend gasnetgebruik in dat deze waarschijnlijk EUR 3,5 tot 8,2 miljard bedragen voor de periode tot 2050. Onzeker is in welk tempo de gasnetten worden verwijderd. Op grond van de door netbeheerders aangeleverde informatie verwacht de ACM dat er in de reguleringsperiode 2022 – 2026 nog geen aanzienlijke verwijderingen plaatsvinden.

¹⁷ Zie hiervoor ook brief met kenmerk 19253315 van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 25 oktober 2019.

4.1.2 Wijzigingen in de regulering

61. 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 geringer in omvang is dan de huidige generatie netgebruikers, zal de latere generatie netgebruikers 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.
62. Het onderzoek heeft ertoe geleid dat de ACM met dit besluit de methode 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 de regionale netbeheerders gas wijzigt, zodanig dat meer kapitaalkosten naar voren worden gehaald. Deze wijziging heeft een opwaarts effect op de tarieven van de regionale netbeheerders gas 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 voor hun rekening krijgen van het net dat mede is aangelegd ten behoeve van de huidige gasnetgebruikers. De ACM heeft bij de 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.
63. Naast de wijzigingen die worden toegelicht in paragraaf 7.2.1 is de ACM deze reguleringsperiode voornemens om de efficiënte kosten voor het verwijderen van gasaansluitingen en de werkelijke kosten voor het verwijderen van gasnetten na te calculeren. De ACM licht deze keuzes nader toe in paragraaf 10.1.5 en paragraaf 10.1.6.

4.2 Onderzoeken door onderzoeksbureaus

64. Voor het bepalen van de WACC in het methodebesluit van 16 september 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 the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSO's*, 7 april 2021.
 - 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 2023¹⁸ 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 een 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

¹⁸ ECLI:NL:CBB:2023:320.

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.

65. Voor het bepalen van de q-factor maakt de ACM gebruik van het volgende onderzoek:
 - KIWA, *Bevindingen Kwaliteitsterm Gas, Onderzoek naar de invulling van de kwaliteitsterm voor gas*, 22 september 2009.

66. Voor het bepalen van de kosten van de inkoop van netverliezen gas maakt de ACM gebruik van het volgende onderzoek:
 - KYOS Energy Consulting B.V., *Inkoopkosten van netverliezen voor regionale gastransportnetten*, maart 2021.

5 Aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek

67. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de aangebrachte wijzigingen in de reguleringssystematiek. De ACM wijzigt de reguleringmethode 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 16 september 2021.¹⁹ Deze werkwijze bevordert de continuïteit in de reguleringssystematiek en draagt zo bij aan de rechtszekerheid voor belanghebbenden. De wijzigingen die de 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. Hierbij omschrijft de ACM eerst de wijzigingen met als aanleiding de energietransitie en vervolgens de overige wijzigingen.

Wijzigingen naar aanleiding van de energietransitie

68. 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 en paragraaf 7.4.3. Ook calculeert de ACM de kosten van het verwijderen van gasaansluitingen en het verwijderen van gasnetten vanaf deze reguleringperiode na. De ACM licht dit verder toe in de paragrafen 10.1.5 en 10.1.6.

Overige wijzigingen

69. De ACM heeft op drie 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 heeft de ACM de wijze van schatting van de risicovrije rente in de WACC aangepast vanwege de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023.²⁰ Het CBb draagt de ACM op om de risicovrije rente opnieuw te bepalen aan de hand van staatsobligaties met een looptijd van 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 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 2.1 van de WACC-bijlage.

70. De ACM zal de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen in de jaren 2022-2026 nacalculeren. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 10.1.7.

71. De laatste wijziging betreft de aanpassing van de methode, omdat de regionale netbeheerders gas sinds 1 januari 2020 verantwoordelijk zijn voor de inkoop van netverliezen gas. De ACM schat voor deze taak de efficiënte kosten en neemt deze op in de maatstaf. Daarnaast wijzigt de ACM de wegingsfactoren van de transportafhankelijke tariefcategorieën ten behoeve van de netverliezen gas in de maatstaf zodat de samengestelde output (hierna: SO) op de juiste wijze de kostenveroorzaking inzake de inkoop van netverliezen van de netbeheerders weergeeft. Deze wijzigingen komen aan de

¹⁹ ECLI:NL:CBB:2023:320.

²⁰ ECLI:NL:CBB:2023:320, r.o. 4.2

orde in paragraaf 7.3.2 van dit besluit. In hoofdstuk 10 beschrijft de ACM haar voornemen met betrekking tot de tariefbepaling.

6 Uitgangspunten van de regulering

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

6.1 Tariefregulering en maatstafconcurrentie

73. De wetgever heeft in artikel 81c, eerste lid, van de Gaswet bepaald dat de ACM de tarieven die de netbeheerders in rekening mogen brengen, jaarlijks vaststelt. Tariefregulering houdt in dat de ACM de tarieven reguleert en niet bijvoorbeeld de omzet. Concreet betekent dit dat de totale inkomsten van elke regionale netbeheerder afhankelijk zijn van de afzet aan de afnemers op zijn gasnet.
74. Uit de toelichting op artikel 81 van de Gaswet blijkt dat de wetgever een systeem van benchmarking in combinatie met outputregulering voor ogen heeft.²¹ Benchmarking is een middel om informatie te verkrijgen over de mogelijkheden van netbeheerders om efficiënter te werken.
75. Op grond van de bovenvermelde toelichting uit de parlementaire geschiedenis concludeert de ACM dat het systeem van maatstafconcurrentie het beste aansluit bij de wettelijke opdracht zoals beschreven in paragraaf 3.5. Ook is de ACM van mening dat maatstafconcurrentie het beste bij de wettelijke doelstellingen past. Maatstafconcurrentie is een vorm van benchmarking waarbij de prestaties van de netbeheerders in eerdere jaren met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiemaatstaf voor de netbeheerders bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder. De ACM legt deze efficiëntiemaatstaf (hierna: maatstaf) in de nieuwe reguleringsperiode op aan de netbeheerders. De maatstaf kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de prestaties van de meest efficiënte netbeheerder of op de gemiddelde prestatie van alle netbeheerders.
76. De ACM gaat bij het systeem van maatstafconcurrentie niet in op de vraag hoe de netbeheerders deze efficiëntiemaatstaf kunnen realiseren. De ACM is van mening dat de netbeheerders zelf het beste kunnen bepalen hoe zij efficiëntieverbeteringen kunnen realiseren. Daarmee is sprake van outputregulering in plaats van input- of processturing. Dit is ook hoe de wetgever de reguleringssystematiek heeft bedoeld. Op deze manier beperkt de ACM de administratieve lasten en de toezichtlast.
77. Voor een goede toepassing van het systeem van maatstafconcurrentie is het belangrijk dat prestaties van netbeheerders onderling vergelijkbaar zijn. Dit blijkt ook uit de overwegingen van de wetgever in de toelichting op artikel 81 van de Gaswet:

“Hierbij worden bedrijven ook rekenkundig met elkaar vergelijkbaar gemaakt. Dat is nodig om een goede vergelijking mogelijk te maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor gegevens over de waardering van

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13.

*bedrijfsmiddelen, afschrijvingstermijn en de bepaling van een redelijk rendement.*²²

78. De ACM maakt de prestaties van netbeheerders vergelijkbaar door een uniform redelijk rendement vast te stellen, de kosten te standaardiseren en door een eenduidige outputmeeteenheid te hanteren. De ACM licht dit verder toe in hoofdstuk 7.

6.1.1 Efficiëntiemaatstaf

79. De ACM licht door middel van een voorbeeld het systeem van maatstafconcurrentie toe. Stel dat de maatstaf wordt bepaald door de gemiddelde prestaties van alle netbeheerders.²³ Allereerst berekent de ACM dan de gemiddelde kosten van alle netbeheerders. Stel dat de gemiddelde kosten 100 bedragen. Vervolgens mogen netbeheerders van de ACM inkomsten verdienen die maximaal gelijk zijn aan deze gemiddelde kosten. De ACM heeft namelijk de bevoegdheid om netbeheerders een korting op de inkomsten, en niet op de kosten, op te leggen.²⁴ In het voorbeeld geldt dan dat netbeheerders maximaal 100 mogen hebben als inkomsten. Dit is de maatstaf. Indien een netbeheerder erin slaagt om zijn kosten bijvoorbeeld terug te brengen tot 95, dan presteert hij beter dan de maatstaf en maakt hij een extra rendement van 5: de gereguleerde inkomsten van 100 minus zijn kosten van 95. Dit extra rendement mag de netbeheerder behouden. Het omgekeerde geldt echter ook: indien een netbeheerder er niet in slaagt zijn bedrijfsvoering doelmatiger in te richten dan het gemiddelde (dat wil zeggen: zijn kosten bedragen meer dan 100), dan behaalt hij een lager rendement. De ACM reguleert op deze wijze de inkomsten van netbeheerders (en niet de kosten van netbeheerders). Via maatstafconcurrentie geeft de ACM netbeheerders een prikkel om de bedrijfsvoering doelmatiger in te richten (bijvoorbeeld via herinrichting van bedrijfsprocessen). Immers, hoe doelmatiger de bedrijfsvoering is ingericht, hoe lager de kosten van een netbeheerder. Aldus worden netbeheerders die goed presteren beloond.
80. Indien prestaties van netbeheerders beter zijn dan de efficiëntiemaatstaf, kan maatstafconcurrentie ertoe leiden dat netbeheerders in een bepaalde reguleringsperiode meer rendement behalen dan het redelijk rendement.²⁵ Dit sluit aan op de bedoelingen van de wetgever: *“Bedrijven die beter presteren dan de efficiencydoelstelling, mogen het extra behaalde rendement behouden.”*²⁶ Dit is immers gebruikelijk in het economisch verkeer.
81. Het systeem van maatstafconcurrentie zorgt ervoor dat deze efficiëntere prestaties vervolgens ook meetellen bij de berekening van de efficiëntiemaatstaf van de daaropvolgende reguleringsperiode. De maatstaf is namelijk gebaseerd op gerealiseerde prestaties in voorgaande jaren. In de praktijk heeft dit als gevolg dat efficiëntere prestaties in de ene reguleringsperiode leiden tot een hogere efficiëntiemaatstaf in de volgende reguleringsperiode. Zo zijn efficiëntieverbeteringen voordelig voor zowel netbeheerders als afnemers. Netbeheerders hebben namelijk gedurende de lopende reguleringsperiode voordeel van de efficiëntieverbeteringen vanwege een hogere winst. Afnemers profiteren in alle reguleringsperiodes die volgen op de reguleringsperiode waarin de efficiëntieverbetering wordt gerealiseerd, door de verlaging van de tarieven die daaruit voortvloeit.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 14.

²³ De ACM drukt de prestaties van netbeheerders uit in kosten per eenheid output. Omwille van de eenvoud laat de ACM in dit voorbeeld de term ‘per eenheid output’ en het redelijk rendement buiten beschouwing.

²⁴ Ingevolge artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet.

²⁵ De ACM merkt op dat dit tevens geldt als zij op grond van artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet de begininkomsten gelijk stelt aan het efficiënte kostenniveau (inclusief een redelijk rendement).

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 174, nr. 28, p. 13 en 14.

6.1.2 Kwaliteitsmaatstaf

82. In het hierboven beschreven systeem van maatstafconcurrentie speelt ook de kwaliteit een rol. In de parlementaire geschiedenis merkt de wetgever hierover het volgende op:

“De vaststelling van de waarde van de kwaliteitsterm vindt plaats met behulp van een rekenmethode die zij tevoren, na overleg met de netbeheerders en de representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt, heeft vastgelegd in een separaat methodebesluit. Daarin staan dus ook de uitgangspunten die zij hanteert bij de vaststelling van de waarde van de kwaliteitsterm q voor elke afzonderlijke netbeheerder. Een van die uitgangspunten betreft de waarde van de niet geleverde energie. Voor de praktische vaststelling van de waarde van de kwaliteitsterm q zijn voorts de storingsregistraties noodzakelijk waartoe netbeheerders worden verplicht met artikel 19a van de Elektriciteitswet 1998 en 35a van de Gaswet. Kwaliteitsregulering heeft betrekking op leveringsonderbrekingen (betrouwbaarheid). Alleen storingen die leiden tot een onderbreking op het laagspanningsnet (dit is het net waarop kleinverbruikers en kleinzakelijke gebruikers zijn aangesloten) worden meegenomen in de regulering. In de Nederlandse Storingsregistratie (Nestor) worden storingen en onderbrekingen per netbeheerder gerapporteerd naar netvlak.”²⁷

83. De ACM concludeerde in vorige methodebesluiten dat een zinvolle invulling van de kwaliteitsterm niet mogelijk is en dat de kwaliteitsterm derhalve op nul diende te worden vastgesteld. De kwaliteitsterm heeft daarom geen invloed op de inkomsten van een netbeheerder. ACM ziet voor de reguleringsperiode 2022-2026 geen aanleiding af te wijken van deze lijn en licht dit toe in hoofdstuk 8 van onderhavig besluit.

6.1.3 Maatstaf voor EHD-netten

84. In de reguleringsperiode 2017-2021 hanteerde de ACM ook een maatstaf voor extra-hoge druk (hierna: EHD netten). Per 1 januari 2021 zijn de EHD-netten overgenomen door GTS en daarmee geen onderdeel meer van het gasnet dat beheerd wordt door de regionale netbeheerders gas. De EHD-netten vallen daarmee buiten de scope van dit methodebesluit.

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 wat betreft 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

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10, p. 54 en 55.

ationale wetgeving. Bovendien is het bij een korte periode minder waarschijnlijk dat geschatte gegevens afwijken van latere realisaties.

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 10 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 heeft maatregelen getroffen vanwege het afnemend gebruik van het gasnetwerk. Ook calculeert de ACM de kosten van het verwijderen van gasaansluitingen en het verwijderen van gasnetten vanaf deze reguleringsperiode na. Deze wijzigingen licht de ACM toe in hoofdstuk 7 en hoofdstuk 10. 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

een dergelijke belangrijke wijziging van de Gaswet ook wijzigingen in de codes vereist.²⁸ Bij een periode van vijf jaar acht de ACM de kans het grootst dat bij 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.²⁹ De ACM acht het daarom redelijk te veronderstellen dat dit methodebesluit ook verenigbaar zal zijn met de nieuwe wetgeving. Zoals beschreven in randnummer 0 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 Toepassing van de x-factor, q-factor en rekenvolumes

96. In deze paragraaf legt de ACM uit hoe zij de x-factor en de q-factor toepast en wat de rol van rekenvolumes is.
97. De ACM bepaalt een doelstelling voor de tariefinkomsten, oftewel een x-factor, voor iedere netbeheerder afzonderlijk. Binnen het systeem van maatstafconcurrentie kan de ACM individuele x-factoren vaststellen om inkomstenverschillen per eenheid output tussen netbeheerders te laten verdwijnen.
98. De ACM bepaalt ook de rekenvolumes voor iedere netbeheerder afzonderlijk. Het begrip 'rekenvolumes' heeft de volgende betekenis. Het rekenvolume is de verwachting van de ACM over het aantal eenheden dat de individuele netbeheerder van die dienst zal afzetten. De ACM baseert deze verwachting in beginsel op de gerealiseerde afzet uit meerdere voorgaande jaren.
99. Volgens de wettelijke formule past de ACM de x-factor en de q-factor elk jaar toe op het product van de tarieven uit het voorgaande jaar en de rekenvolumes.³⁰ De x-factor en de q-factor bepalen zodoende de totale inkomsten die een netbeheerder, op basis van de rekenvolumes, met zijn tarieven mag verdienen in een bepaald jaar. Tegelijkertijd is hiermee volgens de wettelijke formule het totale inkomstenniveau bepaald waarop de ACM in het volgende jaar van de reguleringsperiode wederom de x-factor en de q-factor toepast.
100. Vanuit de begininkomsten worden de totale inkomsten voor alle jaren in de reguleringsperiode bepaald. Dit betekent het volgende. Na de berekening van de begininkomsten zorgt de ACM er via toepassing van de x-factor, q-factor en de rekenvolumes voor dat zij de totale inkomsten voor het jaar 2016 (de begininkomsten), naar een eindniveau aan totale inkomsten voor het jaar 2021 (de eindinkomsten) brengt. Op basis van de totale inkomsten in de jaren gedurende de reguleringsperiode stelt de ACM, met inachtneming van de rekenvolumes, jaarlijks de tarieven vast. Op deze wijze past de ACM de x-factor, de q-factor en de rekenvolumes toe.

²⁸ Tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in paragraaf 2.2 van de Gaswet.

²⁹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, wetsvoorstel Energiewet, 17 december 2020.

³⁰ Behoudens ter vaststelling van de begininkomsten als ACM gebruik maakt van haar bevoegdheid om de begininkomsten, in afwijking van de wettelijke formule, vast te stellen op het efficiënte kostenniveau.

7 Methode tot vaststelling van de x-factor

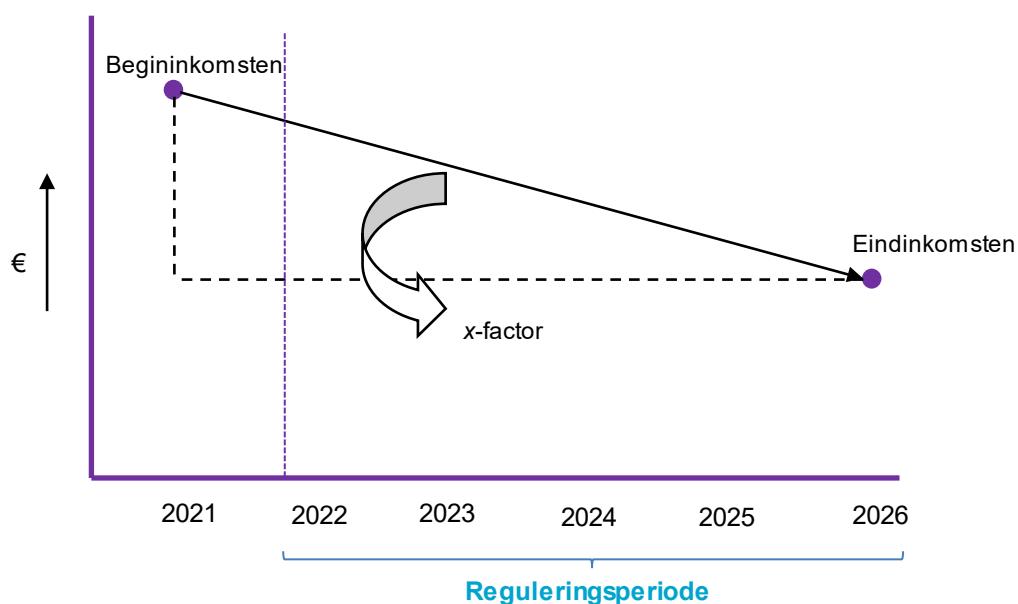
101. De ACM beschrijft in dit hoofdstuk de methode voor de berekening van de x-factor. Eerst beschrijft de ACM in paragraaf 7.1 hoe zij de x-factor bepaalt op basis van de begininkomsten, eindinkomsten en geschatte CPI. De ACM bepaalt de begininkomsten en eindinkomsten op basis van de verwachte efficiënte 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 bepaalt, beschrijft de ACM in paragraaf 7.2 eerst wat zij in het kader van de regulering verstaat onder kosten inclusief een redelijk rendement en de SO. 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

102. 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.³¹³² 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 7.4.2.

103. In figuur 1 wordt de methode tot het bepalen van de x-factor schematisch weergegeven.

Figuur 1: Schematische weergave van de methode



³¹ Zie formule (1) van bijlage 1 bij dit besluit.

³² 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.

7.1.1 Eindinkomsten

104. De eindinkomsten zijn gelijk aan de verwachte efficiënte kosten per eenheid output voor 2026, inclusief een redelijk rendement voor dat laatste jaar, vermenigvuldigd met de output van een individuele netbeheerder en daar bovenop een eventuele vergoeding voor objectiveerbare verschillen (hierna: ORV's).³³
105. De ACM bepaalt de eindinkomsten van de netbeheerders, zodat daarna de x-factor bepaald kan worden op basis van de begininkomsten en de eindinkomsten.

7.1.2 Begininkomsten

A. Bevoegdheid vaststellen begininkomsten

106. De begininkomsten volgen in eerste instantie uit de wettelijke formule in artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet. Deze schrijft namelijk voor dat de ACM bij het berekenen van de tariefinkomsten voor 2022 met de x-factor uitgaat van de tariefinkomsten 2021. Omdat deze tariefinkomsten het startpunt voor de nieuwe reguleringsperiode zijn, noemt de ACM dit de begininkomsten. De ACM berekent deze begininkomsten als volgt. Voor elke netbeheerder afzonderlijk zijn de begininkomsten, voor de transportdienst en de aansluitdienst, voor het jaar 2022 gelijk aan het product van de gecorrigeerde tarieven in het jaar 2021 en de rekenvolumes voor deze reguleringsperiode.³⁴ Voor het jaar 2022 deelt de ACM de totale inkomsten op in twee componenten, die elk dienen ter dekking van verschillende kosten.
107. De eerste component betreft de totale inkomsten die de netbeheerder op basis van de reguleringsystematiek mag terugverdienen om zijn kosten voor het jaar 2021 te dekken. De tweede component betreft eenmalige nacalculaties met betrekking tot de totale inkomsten van jaren voorafgaand aan 2021. In deze jaren hebben netbeheerders kosten gemaakt waarmee geen rekening was gehouden bij de vaststelling van de tarieven in die jaren. De ACM heeft via een nacalculatie voor elke netbeheerder bepaald welk bedrag dit betrof en op basis van artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet de tarieven van de netbeheerders gecorrigeerd voor dit bedrag. Het gecorrigeerde bedrag diende daarbij niet ter dekking van kosten die in het jaar 2021 zijn gemaakt door netbeheerders, maar ter verrekening van kosten in voorgaande jaren. Dit nagecalculeerde bedrag is daarom geen onderdeel van de begininkomsten. Ingevolge artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet is het uitgangspunt immers dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers betreffende de diensten die deze kosten veroorzaken.
108. Voor de berekening van de begininkomsten gebruikt de ACM daarom de tarieven die gecorrigeerd zijn voor de hierboven bedoelde eenmalige nacalculaties op basis van artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet. Indien de ACM de ongecorrigeerde tarieven zou gebruiken, dan zouden netbeheerders de komende reguleringsperiodes in feite inkomsten blijven houden voor kosten die al gedekt zijn in eerdere jaren. De ACM acht dit in strijd met het principe van kostenoriëntatie.
109. In het voorgaande methodebesluit heeft de ACM als volgt bepaald of zij de begininkomsten gelijk stelt aan de efficiënte kosten. Ten eerste toetste de ACM of zij bevoegd is om gebruik te maken van

³³ Zie formule (2), (3), (4), (5) en (6) van bijlage 1 bij dit besluit.

³⁴ Zie formule (7) van bijlage 1 bij dit besluit.

haar bevoegdheid, of met andere woorden: of aan de toepassingsvoorwaarde is voldaan. Ten tweede toetste de ACM of zij aanleiding ziet de begininkomsten aan te passen. Met dit beoordelingskader gaf de ACM duidelijkheid over wanneer de ACM de begininkomsten zou aanpassen. De stappen die de ACM daartoe zet, zijn voor de belanghebbenden te volgen en zij hebben met dit kader op voorhand meer zekerheid over in welke situatie de ACM de begininkomsten aanpast.

110. Het beoordelingskader voor de regionale netbeheerders gas verschilt van het beoordelingskader voor de landelijke netbeheerders en de regionale netbeheerders elektriciteit. Dit hangt samen met verschillen in het wettelijk kader. Zo geldt voor de regionale netbeheerders elektriciteit en de landelijke netbeheerders de Elektriciteits- dan wel Gasverordening.³⁵ De verordeningen verplichten tot het vergoeden van de efficiënte kosten, waardoor voor deze netbeheerders de begininkomsten bij elke afwijking naar het efficiënte niveau worden gebracht. Op de regionale netbeheerders gas is de Gasverordening niet van toepassing, hierdoor geldt de nationale wetgeving. Het beoordelingskader leidt echter altijd tot verlaging of verhoging van het over- of onderrendement, omdat de efficiënte kosten en werkelijke kosten op sectorniveau aan elkaar gelijk zijn, waardoor het resultaat van de verschillende beoordelingskaders vergelijkbaar zal zijn.

Toets 1: Toepassingsvoorwaarde³⁶

111. De ACM toetst om te beginnen per netbeheerder of de begininkomsten van de netbeheerder, zoals die volgen uit de wettelijke formule, afwijken van de verwachte efficiënte kosten aan het begin van de periode (dit is de toepassingsvoorwaarde). Uit de tekst van artikel 81c, vierde lid, van de Gaswet volgt dat de ACM alleen als dit het geval is, de begininkomsten kan aanpassen naar het niveau van efficiënte kosten inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. De ACM toetst of de begininkomsten op basis van de wettelijke formule afwijken van de verwachte efficiënte kosten 2021. Door de efficiënte kosten 2021 te vergelijken met de begininkomsten die (met toepassing van de wettelijke formule) volgen uit de tariefinkomsten 2021, kan de ACM vast stellen of er sprake is van een verschil tussen inkomsten en efficiënte kosten dat ACM kan wegnemen door gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten vast te stellen op het efficiënte kostenniveau.
112. De ACM berekent de verwachte efficiënte kosten in het beginpunt (2021) op vergelijkbare wijze als de verwachte efficiënte kosten in het eindpunt (2026). De berekening van de verwachte efficiënte kosten in het beginpunt en eindpunt komt aan bod in hoofdstuk 7 van dit besluit.

Toets 2: Aanleidingstoets³⁷

113. Vervolgens beoordeelt de ACM of er aanleiding is om gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten op het niveau van de verwachte efficiënte kosten vast te stellen. Bij de afweging om al dan niet gebruik te maken van de bevoegdheid om de begininkomsten aan te passen speelt het doel dat de wetgever had bij het introduceren van deze bevoegdheid een belangrijke rol. Dit door de wetgever beoogde doel is de mogelijkheid om extra winst te behalen via extra efficiëntieverbetering te beperken in de tijd (tot één reguleringsperiode).³⁸ Met andere woorden: het doel is te voorkomen dat eventuele over- of onderrendementen doorlopen in de reguleringsperiode volgend op de periode

³⁵ Verordening 2019/943 en Verordening 715/2009.

³⁶ Zie formule (8) van bijlage 1 bij dit besluit.

³⁷ Zie formule (9) van bijlage 1 bij dit besluit.

³⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 904, nr. 3, p. 30-31.

waarin ze zijn ontstaan.

114. Concreet ziet de ACM tegen deze achtergrond aanleiding om de begininkomsten aan te passen als in 2021 sprake is van over- of onderrendement. Als in 2021 sprake is van over- of onderrendement, zou dit immers via het geleidelijk tariefverloop op basis van de wettelijke formule doorlopen in de reguleringsperiode vanaf 2022. Voor deze toets hanteert de ACM de volgende definitie van over- of onderrendement: elk rendement dat uitgaat boven het redelijk rendement is een overrendement en elk rendement dat lager is, is een onderrendement.
115. Voor regionale netbeheerders toetst de ACM op sectorniveau of sprake is van over- of onderrendement in 2021. Wanneer de inkomsten van de regionale netbeheerders hoger zijn dan de kosten van deze netbeheerders (inclusief een redelijk rendement) is er sprake van een overrendement. De keuze om dit voor regionale netbeheerders op sectorniveau te toetsen, sluit aan bij de keuze voor maatstafconcurrentie. Bij maatstafconcurrentie is er voor netbeheerders sprake van gelijke inkomsten per output. De norm voor deze inkomsten is de maatstaf – de gemiddelde kosten per output. Als de ACM per netbeheerder zou toetsen of er aanleiding is om begininkomsten aan te passen, zou de situatie kunnen ontstaan dat voor de ene netbeheerder begininkomsten wel worden aangepast, en voor de ander niet. Het uitgangspunt van gelijke inkomsten per output wordt dan doorbroken. De ACM toetst daarom op sectorniveau of sprake is van over- of onderrendementen. In dat geval ziet zij aanleiding de begininkomsten aan te passen.
116. De ACM voert de aanleidingstoets voor regionale netbeheerders uit door de begininkomsten 2021 op basis van de wettelijke formule te vergelijken met de totale verwachte kosten in 2021. De werkelijke kosten 2021 zijn nog niet bekend, daarom berekent de ACM de verwachte kosten 2021. De ACM berekent de verwachte kosten op sectorniveau op dezelfde wijze als de efficiënte kosten op sectorniveau. Deze verwachtingen zijn gelijk, omdat de efficiënte kosten berekend worden op basis van sectorgemiddelde kosten. De ACM berekent de verwachte kosten op sectorniveau dan ook op dezelfde wijze als de efficiënte kosten. Het verschil tussen de aldus berekende verwachte kosten 2021 en begininkomsten 2021 op basis van de wettelijke formule vormt een goede indicatie van het bestaan van over- of onderrendement op sectorniveau in het beginpunt. Als in 2021 op sectorniveau sprake is van over- of onderrendement, ziet de ACM aanleiding om de begininkomsten op de totale verwachte efficiënte kosten te baseren.

Conclusie beoordelingskader³⁹

117. De ACM past de begininkomsten van de netbeheerders aan als is voldaan aan de toepassingsvoorwaarde (toets 1) en als de ACM daar aanleiding toe ziet (toets 2).

Toepassing

118. De ACM verbindt geen drempelwaarde aan de toets op het bestaan van over- of onderrendement. Elk verschil tussen begininkomsten en verwachte kosten is voldoende aanleiding om over te gaan tot een aanpassing van de begininkomsten.
119. Zoals de ACM in hoofdstuk 3 heeft uiteengezet, sluit een methode van regulering waarbij inkomsten worden vastgesteld op basis van efficiënte kosten, met inbegrip van een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is het beste aan bij de wettelijke doelstellingen. Begininkomsten die

³⁹ Zie formule (10) van bijlage 1 bij dit besluit.

in principe gelijk zijn aan efficiënte kosten inclusief een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, sluiten hier goed bij aan. De vaststelling van de begininkomsten op het efficiënte kostenniveau heeft een beperkt dempend effect op de efficiëntieprikkels. Ten overvloede merkt de ACM hierbij op dat de gemaakte keuze voor een reguleringsperiode van vijf jaar de efficiëntieprikkels juist verhoogt.

120. Tot slot overweegt de ACM of er zwaarwegende en aan de wettelijke doelstellingen gerelateerde belangen zijn die maken dat een andere toepassing van de bevoegdheid gewenst is. De ACM kan op basis van een bredere belangenafweging afwijken van het hierboven beschreven kader. Bij publicatie van dit besluit ziet de ACM geen zwaarwegende belangen die meebrengen dat de ACM voor regionale netbeheerders gas van dit beoordelingskader zou moeten afwijken.
121. Hierboven heeft de ACM het beoordelingskader beschreven voor aanpassing van de begininkomsten. Voor toepassing van dit beoordelingskader maakt de ACM gebruik van kostengegevens die worden vastgelegd in de x-factorbesluiten van de netbeheerders. De ACM legt de keuze om al dan niet de begininkomsten aan te passen vast in diezelfde x-factorbesluiten. Dit doet de ACM zodat in het geval van eventuele wijzigingen die als gevolg hebben dat er een andere keuze uit het beoordelingskader volgt, dit in het x-factorbesluit verwerkt kan worden.

B. Wijziging vaststelling begininkomsten: bepalen efficiënte kostenniveau zodanig dat de regionale netbeheerders opgeteld over de reguleringsperiode hun verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement terugverdienen

122. Zoals beschreven in paragraaf 4.1 implementeert de ACM een aantal maatregelen als gevolg van het afnemend gasnetgebruik. Deze maatregelen voert de ACM in door een correctie toe te passen. Deze correctie licht de ACM toe in paragraaf 7.2.1. De correctie heeft tot gevolg dat de kosten over meerdere jaren zich niet gelijkmatig ontwikkelen. Deze ontwikkeling kan niet tot uitdrukking komen in de x-factor, die een rechte lijn trekt tussen de begin- en de eindinkomsten. Het gevolg daarvan zou zijn dat netbeheerders opgeteld over de reguleringsperiode mogelijk aanzienlijk meer of minder dan hun verwachte efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement kunnen terugverdienen via de tarieven. Om dit te voorkomen corrigeert de ACM de begininkomsten van de netbeheerders zodanig dat deze worden vastgesteld op het kostenniveau dat wordt afgeleid van de verwachte efficiënte kosten gedurende de reguleringsperiode.
123. Om tot deze begininkomsten te komen worden de verwachte efficiënte kosten voor elk jaar van de reguleringsperiode bepaald. In elk van deze jaren wordt een correctiebedrag toegevoegd.⁴⁰
124. De verwachte efficiënte kosten per jaar worden vervolgens opgeteld. Op basis van de verwachte efficiënte eindinkomsten en de totale verwachte efficiënte kosten over de reguleringsperiode wordt berekend op welke hoogte de begininkomsten vastgesteld dienen te worden om te resulteren in een x-factor waarbij de totale toegestane inkomsten gedurende de reguleringsperiode gelijk zijn aan de totaal bij elkaar opgetelde efficiënte kosten.⁴¹
125. Op basis van de gecorrigeerde begininkomsten en de efficiënte eindinkomsten voor de sector berekent de ACM de kosten per eenheid SO.⁴² De kosten per eenheid SO worden per netbeheerder

⁴⁰ Zie formule (11) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁴¹ Zie formule (12) en (13) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁴² Zie formule (14), (15) en (16) van bijlage 1 bij dit besluit.

vermenigvuldigd met de SO. Op deze manier worden de begin- en eindinkomsten per netbeheerder vastgesteld, gezamenlijk met de x-factor.

C. Conclusie

126. In deze paragraaf heeft de ACM toegelicht dat zij de begininkomsten van de regionale netbeheerders 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 de regionale netbeheerders, die de ACM vaststelt in het x-factorbesluit.

7.1.3 Samengestelde output

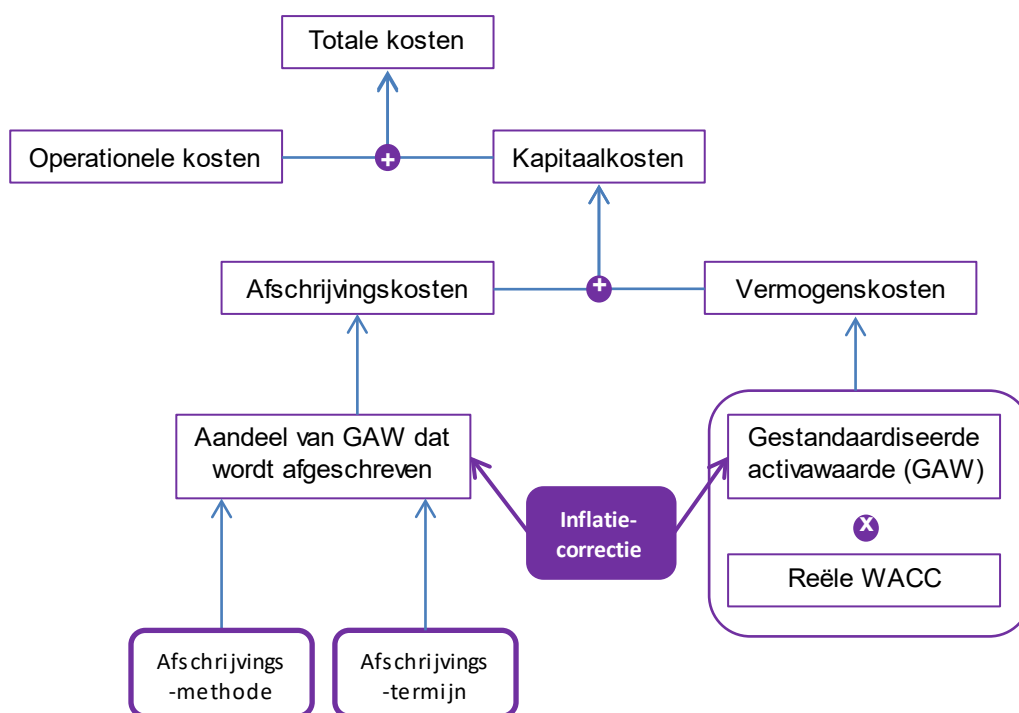
127. De ACM definieert de SO als een meeteenheid voor de prestaties van de netbeheerders. Deze meeteenheid is een eenduidige waardering van de afzet van elke netbeheerder in de verschillende categorieën. Voorbeelden zijn de capaciteit van de aansluitingen (in kubieke meter gas per uur per jaar) en het aantal afnemers. Met behulp van de SO maakt de ACM de prestaties van netbeheerders vergelijkbaar. Dit gebeurt door de kosten (inclusief het redelijk rendement) aan de SO put te relateren.

7.2 Definitie van kosten inclusief een redelijk rendement en de samengestelde output

128. Om de begin- en eindinkomsten te bepalen moet de ACM de efficiënte kosten per eenheid output inclusief een redelijk rendement bepalen voor zowel het begininkomsten jaar als het eindinkomsten jaar. Dit moet de ACM vermenigvuldigen met de output van de individuele netbeheerders.
129. De ACM beschrijft in deze paragraaf wat zij in het kader van de regulering verstaat onder kosten inclusief een redelijk rendement.⁴³ 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 de SO en welke wijzigingen zij daarbij doorvoert.
130. 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.

⁴³ 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

131. De kosten inclusief een redelijk rendement van een netbeheerder bestaan uit de som van:⁴⁴

- 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).
- Afschrijvingen, bepaald aan de hand van de investeringen, afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijnen;
- 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, afschrijvingstermijnen en de inflatie.

Dit is schematisch weergegeven in Figuur 2.

Uitgaven

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

Operationele uitgaven (OPEX) / operationele kosten

133. Operationele uitgaven - ook wel: *operating expenditure* of OPEX - zijn uitgaven aan productiemiddelen die nog hetzelfde jaar volledig hun economische waarde verliezen.⁴⁵ Het gaat dan

⁴⁴ Zie formule (17) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁴⁵ Zie formule (18) en (19) van bijlage 1 bij dit besluit.

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 .⁴⁶

Kapitaaluitgaven (CAPEX) / investeringen

134. 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 netwerkkonderdelen. De kapitaaluitgaven worden geactiveerd en in de gestandaardiseerde activawaarde opgenomen op het moment dat het actief in gebruik genomen wordt. De geactiveerde uitgaven reflecteren de aanschafwaarde van het actief.⁴⁷ 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. Investeringen in het jaar t leiden dus tot kosten in de jaren vanaf het jaar t totdat het actief volledig is afgeschreven.

Afschrijvingen

135. Afschrijvingen zijn de jaarlijkse waardeverminderingen van de investering.⁴⁸ 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

136. 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

137. 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

138. 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

⁴⁶ 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 .

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Zie formule (20) van bijlage 1 bij dit besluit.

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

139. 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.
140. Investeringen 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 evenredigere 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

141. 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

142. 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

143. 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)

144. 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).⁴⁹ De gestandaardiseerde activawaarde verandert van jaar op jaar door (i) nieuwe investeringen, (ii) afschrijvingen op activa, (iii) indien van toepassing de activering van de inflatie en (iv) indien van toepassing de afboeking van de desinvesteringen.

Vermogenskosten

145. De vermogenskosten van een netbeheerder bestaan uit de WACC vermenigvuldigd met het totale benodigd vermogen (GAW).⁵⁰

Desinvesteringen en opbrengsten uit desinvesteringen

146. 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.
147. 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

148. De kapitaalkosten zijn gelijk aan de som van afschrijvingen en vermogenskosten.⁵¹ 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 .

Samengestelde output

149. De ACM heeft een proxy nodig om de prestatie van de netbeheerder te meten. Anders kan zij de maatstaf niet bepalen. De ACM gebruikt de SO als een meeteenheid voor de prestaties van de netbeheerders. Deze meeteenheid is een eenduidige waardering van de afzet (de volumes) van elke netbeheerder in de verschillende categorieën. De ACM berekent de SO door de volumes van iedere categorie te waarderen met een wegingsfactor van deze categorie en deze vervolgens bij elkaar op te tellen.

⁴⁹ Zie formule (21) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁵⁰ Zie formule (22) en (23) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁵¹ Zie formule (24) van bijlage 1 bij dit besluit.

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

150. 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.
151. 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.
152. De ACM heeft in paragraaf 4.1 beschreven dat zij naar aanleiding van het onderzoek naar afnemend gasnetgebruik de kapitaalkosten van de regionale netbeheerders 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

9

153. 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 in de eerste jaren van de levensduur van activa zorgt voor hogere vermogenskosten. Dit komt door de hogere nominale WACC in combinatie met de ontwikkeling van de GAW. Ten vierde laat figuur 3 zien dat bij het nominale stelsel de afschrijvingen constant zijn in de loop van de tijd, terwijl bij het reële stelsel de afschrijvingen stijgen. Dat laatste komt doordat bij het reële stelsel de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor het ter beschikking stellen van vermogen via indexering geactiveerd wordt in de GAW en vervolgens in de jaren daarna afgeschreven wordt. Ten vijfde laat Figuur 3 zien dat de kapitaalkosten (de som van de vermogenskosten en de afschrijvingen) bij het nominale stelsel in het begin van de levensduur hoger zijn dan bij het reële stelsel en andersom in het tweede deel van de levensduur. De ACM bespreekt nu elk van de in randnummer 151 genoemde keuzes.

Wijziging: Nominale stelsel

154. Een belangrijke keuze bij het bepalen van de kapitaalkosten is op welke manier de methode vermogensverschaffers van netbeheerders een vergoeding geeft voor inflatie. Er zijn twee opties:
 - Het reële stelsel; en
 - Het nominale stelsel.
155. 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.
156. 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.
157. Beide stelsels zijn, in beginsel, netto contante waarde neutraal.⁵² 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.
158. Anders dan in reguleringsperiode 2017-2021 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.
159. 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

⁵² Op voorwaarde dat de WACC goed is vastgesteld en afhankelijk van hoe dit in de methode verwerkt wordt.

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.

160. 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 voor een verdeling van kapitaalkosten over de tijd die beter past bij afnemend gasnetgebruik over de tijd.
161. De wijziging van het reële stelsel naar het nominale stelsel betekent dat de ACM deze reguleringsperiode een nominale WACC bepaalt voor de jaren 2022-2026. De ACM gebruikt de 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.

Gevolg wijziging: correctie op de schattingsmethode

162. De overstap naar het nominale stelsel heeft ook een gevolg voor de methode van schatten van de efficiënte kapitaalkosten. De kapitaalkosten worden gebaseerd op drie peiljaren. Tot deze reguleringsperiode werden de kapitaalkosten gebaseerd op de kapitaalkosten waarop het reële stelsel werd toegepast. Bij een overstap naar het nominale stelsel zijn de vermogenskosten hoger door een hogere nominale WACC. De afschrijvingskosten zijn daarentegen lager, omdat er geen inflatie meer in de GAW wordt geactiveerd. In de jaren direct na de overstap zal het effect van hogere vermogenskosten groter zijn dan het effect van lagere afschrijvingskosten door het niet langer indexeren van de GAW. Daarom liggen de verwachte efficiënte kapitaalkosten bij een nominaal stelsel in deze reguleringsperiode hoger dan de efficiënte kapitaalkosten die worden geschat op basis van de gerealiseerde kapitaalkosten in de peiljaren die nog zijn gebaseerd op het reële stelsel. Als de ACM de verwachte kosten niet voor deze overstap corrigeert dan zal de maatregel geen doorwerking vinden in de inkomsten. De ACM beschrijft de correctie in paragraaf 7.3.1.

Ongewijzigd: activacategorieën en afschrijvingstermijnen

163. De ACM hanteert activacategorieën en afschrijvingstermijnen voor de activa van de regionale netbeheerders.⁵³ De ACM heeft deze afschrijvingstermijnen bepaald op basis van de economische levensduur van het actief. De ACM stelt de economische levensduur gelijk aan de technische levensduur van het actief. Uit het onderzoek van de ACM naar afnemend netgebruik volgt weliswaar dat het netgebruik afneemt en dat een deel van de gasnetten buiten gebruik wordt gesteld, maar volgt niet dat de levensduur van alle activa korter wordt. Daar waar het gasnet in gebruik blijft zal immers ook de levensduur van activa gelijk blijven. De ACM stelt daarom vast dat de

⁵³ Zie ACM/UIT/527661 Regulatorische Accountingregels 2019 voor de meest actuele afschrijvingstermijnen per activacategorie.

afschrijvingstermijnen zoals zij die nu hanteert ook bij een afnemend gasnetgebruik kunnen worden gehandhaafd.

Wijziging: degressieve afschrijvingsmethode

164. 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 1,2.
165. 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.
166. 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 diensten die de regionale netbeheerders aan netgebruikers leveren, blijven 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.
167. 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. De ACM past een degressieve afschrijvingsmethode toe op zowel de transportdienst als de aansluitdienst.
168. 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.
169. 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.

170. De ACM heeft twee methodes voor degressief afschrijven overwogen: de *variable declining balance* methode⁵⁴ en de *sum of year digits* methode.⁵⁵ 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.
171. 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 1,2. Deze factor leidt tot een verdeling van afschrijvingen over de tijd waarbij de afschrijvingen op de GAW inclusief verwachte toekomstige investeringen tijdens de reguleringsperiode in verhouding staan tot het verwachte afnemend gasnetgebruik.⁵⁶ 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.
172. 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 investeringen⁵⁷ 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 en de verwachte investeringen gedurende de reguleringsperiode 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 afschrijftermijn van de GAW ultimo 2021. Hieruit blijkt dat ca. 26% van de benutting van de infrastructuur tussen nu en 2050 al plaatsvindt binnen de reguleringsperiode waar dit besluit op ziet.

⁵⁴ 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 10 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ De ACM kijkt alleen naar de afschrijvingen en niet naar de totale kapitaalkosten, omdat zij geen lange termijn voorspelling kan doen van de WACC.

⁵⁷ Om tot een juiste vergelijking met de afnemende benuttingsgraad te komen zijn hiervoor de investeringen gehanteerd die door de regionale netbeheerders zijn opgegeven in het vooronderzoek naar afnemend gasnetgebruik.

- 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 ca. 26% lager is dan ultimo 2021. Doorrekening van verschillende waarden voor de versnellingsfactor in het analysemodel laat zien dat een versnellingsfactor van 1,2 het best hierbij past.

173. De ACM gaat voor het bepalen van de afschrijvingen op activa vanaf het jaar 2022 dus uit van de degressieve afschrijvingsmethode. 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.

Gevolg wijziging: correctie op de schattingsmethode

174. De overstap naar een degressieve afschrijvingsmethode heeft een gevolg voor de methode van schatten van de efficiënte kapitaalkosten. Zoals beschreven bij de correctie ten behoeve van het nominale stelsel stelt de ACM de kapitaalkosten vast op basis van de historische peiljaren. De effecten van het toepassen van versneld afschrijven zijn nog niet meegenomen in de historische peiljaren. Als de ACM hier niet voor corrigeert dan implementeert zij in feite de maatregel niet. De ACM beschrijft de correctie in paragraaf 7.3.1.

Wijziging: desinvesteringen in één keer afschrijven

175. Desinvesteringen zijn activa die niet meer in gebruik zijn, maar nog niet volledig zijn afgeschreven. De ACM is voornemens om vanaf deze reguleringsperiode de kosten van desinvesteringen tussentijds na te calculeren voor individuele netbeheerders. Een uitzondering geldt voor desinvesteringen als gevolg van het vroegtijdig vervangen van activa. Voor deze desinvesteringen blijft de bestaande methode gelden omdat ze niet het gevolg zijn van een afnemende benuttingsgraad van het net. Wanneer de ACM die desinvesteringen meeneemt dan krijgen netbeheerders onterecht de werkelijke kosten hiervan vergoed. Daarnaast verwijdert de ACM aan het einde van de periode de desinvesteringen die tijdens de reguleringsperiode worden opgegeven uit de GAW. De eenmalige vergoeding voor de restwaarde van de desinvesteringen zal zij gedurende de reguleringsperiode op individueel niveau nacalculeren. De ACM licht dit toe in paragraaf 10.1.4

176. Deze methodische wijziging past beter bij een situatie met afnemend gasnetgebruik. Door desinvesteringen 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. Dit is een wijziging ten opzichte van de reguleringsperiode 2017-2021, waarin de ACM desinvesteringen in de GAW hield en de afschrijvingen en vermogenskosten over het gedesinvesteerde actief bleef berekenen.

7.3 Bepalen van de efficiënte kosten per eenheid output inclusief een redelijk rendement

177. In deze paragraaf beschrijft de ACM hoe zij voor het begininkomsten jaar en eindinkomsten jaar de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement bepaalt. De ACM beschrijft eerst hoe zij de verwachte kapitaalkosten en operationele kosten bepaalt. Vervolgens beschrijft de ACM hoe ze de

SO bepaalt. Tot slot beschrijft de ACM hoe ze de efficiënte kosten per eenheid output bepaalt als basis voor de begin- en eindinkomsten.

7.3.1 Bepalen kapitaalkosten

178. De ACM moet allereerst bepalen hoe zij tot een schatting van de kapitaalkosten komt. De ACM schat de kapitaalkosten op basis van de gemiddelde kapitaalkosten in de drie meest recente jaren, de peilperiode. De ACM kiest er hierbij voor om uit te gaan van objectieve gegevens die ze verkrijgt van netbeheerders. Netbeheerders verstrekken hun financiële gegevens voor alle jaren, waaronder de gerealiseerde investeringen en de daarbij behorende activacategorieën, aan de ACM conform de afspraken die de ACM en de regionale netbeheerders hebben gemaakt over de oplevering van de financiële data (RAR). De RAR is te vinden op de website van de ACM (www.acm.nl).
179. De ACM gaat voor de peilperiode uit van de jaren 2018 tot en met 2020. Bij de keuze voor de betrokken jaren spelen diverse uitgangspunten een rol:
- De peilperiode moet representatief zijn. Hoe recenter 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.
180. 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 kapitaalkosten in de periode van 2022 tot en met 2026 leidt.

Nieuwe aansluitaak

181. Per 1 januari 2020 hebben regionale netbeheerders de wettelijke taak om de gehele gasaansluiting met een doorlaatwaarde groter dan 40 m³(n) per uur (hierna: grootverbruikersaansluiting), aan te leggen, te beheren en onderhouden, te wijzigen en verwijderen (hierna: de nieuwe aansluitaak).⁵⁸ Tot 1 januari 2020 waren netbeheerders alleen verantwoordelijk voor het gasaansluitpunt van grootverbruikers en was de markt voor de aanleg en het onderhoud van de rest van de aansluiting niet gereguleerd.
182. De ACM dient de kosten voor deze nieuwe taak mee te nemen bij de bepaling van de totale kosten van de regionale netbeheerder. Ter bepaling van de kapitaalkosten stelt de ACM voor elke netbeheerder de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) voor de rest van de aansluiting van grootverbruikers vast. Hierbij baseert de ACM zich op de berekening van de gestandaardiseerde activawaarde voor de start van de regulering (hierna: start-GAW) en de investeringen voor de rest van de aansluiting tot en met 2020. De ACM gaat uit van een aandeel van 61,5% voor de rest van de aansluiting in de start- GAW van elke netbeheerder.⁵⁹ Met deze gegevens berekent de ACM de GAW en de afschrijvingen voor de jaren 2018-2020.

Berekening verwachte kapitaalkosten: WACC x GAW + afschrijvingen

183. 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 7.2.1 gebruikt de ACM hierbij een nominale WACC in plaats van een reële WACC die voorheen werd gehanteerd.⁶⁰ De bepaling van de WACC is opgenomen in paragraaf 7.4.1.
184. De ACM bepaalt eerst de verwachte kapitaalkosten op basis van de vastgestelde reële WACC voor het jaar 2021 en 2026, 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. Vervolgens bepaalt de ACM de verwachte kapitaalkosten op basis van de vastgestelde nominale WACC. De ACM licht dit hieronder nader toe.

Correctie als gevolg van de wijzigingen in afschrijvingsmethode en nominale stelsel

185. Zoals beschreven in paragraaf 7.3 moet de ACM de kapitaalkosten corrigeren voor de overstap van het reële stelsel naar het nominale stelsel en voor de overstap van lineair afschrijven naar degressief afschrijven. Doordat de ACM de peilperiode heeft vastgesteld op 2018 tot en met 2020 en de maatregelen pas doorwerking vinden vanaf 2022 moet de ACM de kapitaalkosten hiervoor corrigeren. Als de ACM hier niet voor corrigeert dan implementeert zij in feite de maatregel niet.
186. De ACM corrigeert daarom de kapitaalkosten als volgt: De ACM berekent het verschil tussen:
- Jaarlijkse kapitaalkosten van 2022 t/m 2026 op basis van het toepassen van een lineaire afschrijvingsmethode en het reële stelsel;
 - Jaarlijkse kapitaalkosten van 2022 t/m 2026 op basis van het toepassen van versneld afschrijven via de variable declining balance methode met een versnellingsfactor van 1,2 en het nominale stelsel.

⁵⁸ Kamerstukken I, 2017/18, 34627 A, Artikel II, onderdeel N: artikel 10, zesde lid, van de Gaswet.

⁵⁹ Dit percentage is afkomstig uit de rekenmodule start-GAW RNB gas 2011-2013. De ACM heeft op haar website (www.acm.nl) het Excelbestand 'Rekenmodule start-GAW gasaansluiting' gepubliceerd.

⁶⁰ Om de effecten van het nominale stelsel goed mee te nemen, past de ACM een correctie toe. Hierbij maakt zij ook gebruik van de reële WACC.

187. Vervolgens brengt de ACM de jaarlijkse verschillen tussen uitkomsten van de kapitaalkosten in de twee berekeningen naar het begininkomstenjaar (2021) en telt deze bij elkaar op. Het resultaat hiervan wordt als correctie toegevoegd aan de maatstafkosten.

7.3.2 Bepalen operationele kosten

188. De ACM schat de operationele kosten op basis van het gemiddelde in de drie meest recente jaren, de peilperiode. De peilperiode voor de operationele kosten is 2018 tot en met 2020. De ACM sluit hierbij aan bij de overwegingen zoals beschreven in randnummer 178 t/m 180.

A. Bepalen kosten netverliezen gas

189. Met netverliezen gas wordt gas bedoeld dat wel op het net wordt ingevoerd, maar dat niet door de betalende afnemers wordt afgenomen. Het gaat hierbij om gas dat door lekkage daadwerkelijk verloren gaat en om gas dat door administratieve oorzaken en meetafwijkingen onbemetten verbruikt wordt of verdwijnt. In het verleden lag de verantwoordelijkheid voor de kosten die hierdoor ontstaan bij de leveranciers. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Voortgang Energietransitie is deze verantwoordelijkheid echter bij de regionale netbeheerders komen te liggen.⁶¹ Dit is volgens de wetgever een logische keuze, omdat netbeheerders het beste in staat zijn om netverliezen te verminderen.⁶² Hiermee wordt de situatie bij gas gelijk getrokken met de situatie bij elektriciteit, waar de netbeheerders al sinds het begin van de regulering de verantwoordelijkheid voor de netverliezen dragen.
190. Deze nieuwe wettelijke taak is gedurende Reguleringsperiode 2017-2021 in werking getreden. Bij de vaststelling van het methodebesluit en de x-factorbesluiten voor de reguleringsperiode 2017-2021 werd er nog geen rekening gehouden met deze nieuwe taak. Dit had tot gevolg dat bij het bepalen van de totale kosten van de regionale netbeheerders, de ACM op grond van artikel 81c, eerste lid, van de Gaswet de inkomsten voor de efficiënte kosten van de uitvoering van deze taak in de tarievenbesluiten heeft opgenomen. De ACM heeft ervoor gekozen om voor de jaren 2020 en 2021 de efficiënte kosten voor de inkoop van netverliezen te schatten en via de tarievenbesluiten aan de totale inkomsten van de regionale netbeheerders toe te voegen.
191. Voor de komende reguleringsperiode worden de inkoopkosten voor netverliezen gas onderdeel van de methode. De ACM sluit aan bij de methode voor het schatten van de efficiënte kosten voor het inkopen van netverliezen gas, die zij reeds in de tarievenbesluiten toepast.
192. Om de efficiënte kosten voor de inkoop van netverliezen gas in te schatten gebruikt de ACM het gerealiseerde netverliespercentage. De ACM bepaalt eerst het netverliespercentage op basis van de jaren 2016 tot en met 2018. Vervolgens berekent de ACM de efficiënte kosten voor de sector op basis van de invoeding in het net in de jaren 2018 tot en met 2020, en met inachtneming van een inkoopstrategie die netbeheerders in redelijkheid hadden kunnen volgen. Op basis van deze gegevens berekent de ACM tot slot de efficiënte kosten per netbeheerder.

Berekening netverliespercentage

⁶¹ Kamerstukken I, 2017/18, 34627 A, Artikel II, onderdeel N, artikel 10, eerste lid, onderdeel e, van de Gaswet.

⁶² Kamerstukken II, 2016/2017, 34 627, nr. 3, p.18.

193. Het percentage verlies op de gasnetten wordt geschat door middel van data over 2016 tot en met 2018, die op verzoek van de ACM door de netbeheerders ter beschikking zijn gesteld. De ACM kijkt hierbij naar de invoeding van het gas op netten van de netbeheerders en het verbruik door de verschillende afnemercategorieën uit de reconciliatie over de jaren 2016 tot en met 2018. De jaren 2016 tot en met 2018 zijn de meest recente volledige gereconcilieerde jaren die de ACM nog tijdig in haar kostenschatting kan meenemen voor dit besluit.
194. Het verschil tussen invoeding en het verbruik betreft het netverliesvolume. Het percentage wordt berekend door het netverliesvolume te delen door de totale invoeding van gas op het netwerk van de netbeheerders via het net van GTS. De ACM berekent het netverliespercentage als het gemiddelde netverlies over alle regionale netbeheerders in de periode 2016-2018. Dit zijn de meest recente volledig gereconcilieerde jaren. Daarbij laat de ACM netgebieden waarbij sprake is van invoeding op de kleinverbruikersaansluitingen buiten de berekening. Op basis van deze jaren stelt de ACM het totale netverliespercentage vast op 0,56%.⁶³

Berekening efficiënte sectorkosten

195. Ter bepaling van de efficiënte kosten voor de inkoop van netverliezen, heeft de ACM KYOS Energy Consulting B.V. (hierna: KYOS) verzocht een schatting van de kosten voor de inkoop van netverliezen te maken. De uitkomsten van dit rapport zijn verwerkt in dit besluit.⁶⁴
196. Ter bepaling van de efficiënte kosten ter dekking van de netverliezen die de netbeheerder moet inkopen, bepaalt KYOS in haar rapport de volgende kostenposten:
- De kosten van het gas dat als gevolg van de netverliezen voor rekening van de netbeheerders komt;
 - De kosten van de flexibiliteit ter dekking van het profiel dat netverlies vertoont dat door de netbeheerder ingekocht moet worden;
 - De kosten die voor het transport van het gas aan de landelijke netbeheerder (GTS) moeten worden betaald; en
 - Een schatting van de overige kosten, ter dekking van de uitvoeringskosten, administratieve kosten, kosten van werkkapitaal, kredietkosten, plus een eventuele winstmarge.
197. De ACM heeft KYOS verzocht om een inschatting te maken van de kosten voor de jaren 2018 tot en met 2020. Netbeheerders hebben in 2020 voor het eerst kosten gemaakt voor de inkoop van netverliezen gas. Volgens de ACM zijn de drie peiljaren 2018 tot en met 2020 meer representatief en robuust dan enkel de gerealiseerde kosten van 2020. Bovendien waren de gerealiseerde kostengegevens over 2020 nog niet bekend ten tijde van de voorbereiding van dit besluit. Daarnaast vindt de ACM kostengegevens over één jaar niet een voldoende robuuste schatter voor de gehele reguleringsperiode. Zoals in paragraaf 7.3.1 aangegeven, kiest de ACM er daarom voor om drie jaar als basis te hanteren. Dit vormt een goede balans tussen representativiteit en robuustheid. De schatting op basis van de drie peiljaren 2018 tot en met 2020 is gebaseerd op werkelijke volumes van de netbeheerders. KYOS maakt in de schatting zo veel mogelijk gebruik van gegevens van de netbeheerders en aanvullend externe (prijs)gegevens. De ACM besluit daarom een inschatting te maken van de totale efficiënte kosten van de inkoop van netverliezen voor de jaren 2018 tot en met 2020.

⁶³ KYOS, Inkoopkosten van netverliezen voor regionale gastransportnetten, maart 2021.

⁶⁴ KYOS, Inkoopkosten van netverliezen voor regionale gastransportnetten, maart 2021.

198. Op verzoek van de ACM heeft KYOS gebruik gemaakt van het door de ACM vastgestelde netverliespercentage van 0,56% en de invoedingsgegevens over 2018 tot en met 2020 uit de allocatiegegevens die netbeheerders aan de ACM ter beschikking hebben gesteld. De ACM heeft KYOS verzocht om gebruik te maken van het G2C verbruikersprofiel om de netverliesvolumes over het jaar te verdelen.⁶⁵ KYOS baseert zich in haar onderzoek op twee gangbare inkoopstrategieën, die naar haar mening een representatieve schatting geven van de kosten van het grote scala aan mogelijke strategieën en contractindexaties die in de praktijk mogelijk zijn.
199. De ACM gebruikt de schatting van de kosten voor de inkoop netverliezen voor de jaren 2018 tot en met 2020 uit het onderzoek van KYOS ter bepaling van de efficiënte kosten voor de inkoop van netverliezen voor de jaren 2022 tot en met 2026.⁶⁶ Hierbij corrigeert de ACM voor de productiviteitsverandering die netbeheerders kunnen behalen tussen de jaren van de kostenschatting en het jaar 2021, en de cpi. Zoals omschreven in paragraaf 7.4.3, veronderstelt de ACM in haar regulering namelijk dat de netbeheerders hun taken over verloop van tijd efficiënter kunnen uitvoeren.
200. Daarnaast geldt dat ondanks het feit dat de netbeheerders pas vanaf het jaar 2020 de taak kennen om de netverliesvolumes in te kopen, zij al eerder de taak hadden om hun net te beheren en te onderhouden, waarmee zij de netverliesvolumes konden beïnvloeden. De ACM acht het daarom ook voor de inkoop van netverliezen redelijk om te veronderstellen dat de netbeheerders een efficiëntieverbetering konden behalen. Immers, als de netbeheerders hun netten in de loop der jaren efficiënter beheren en onderhouden, en daarmee de netverliezen beperken, komt dit ook tot uiting in lagere kosten voor netverliezen. De ACM past daarom de productiviteitsverandering toe op de kosten voor netverliezen. De productiviteitsverandering wordt bepaald in paragraaf 7.4.3.

B. Nieuwe aansluitaak

201. Zoals beschreven in randnummer 181 hebben de regionale netbeheerders per 1 januari 2020 een nieuwe aansluitaak. De ACM dient de kosten voor deze nieuwe taak mee te nemen bij de bepaling van de totale kosten van de regionale netbeheerder. De operationele kosten die de ACM in aanmerking neemt voor de berekening van de totale kosten zijn gebaseerd op de door de netbeheerder gerapporteerde operationele kosten voor de rest van de aansluiting, voor de peiljaren voor grootverbruikersaansluitingen tot 1600 m³(n)/h. Hoewel de nieuwe aansluitaak pas sinds januari 2020 een wettelijke taak is, legden netbeheerders in de praktijk al in bijna alle gevallen naast het aansluitpunt ook de rest van de aansluiting aan. De ACM veronderstelt om die reden dat de netbeheerders ook in voorgaande jaren efficiëntieverbeteringen konden behalen.
202. De eenmalige aansluitvergoedingen (hierna: EAV) die elke netbeheerder ontvangt worden toegevoegd aan de totale kosten. De EAV die in de peiljaren is gerapporteerd in de reguleringsdata voor de rest van de aansluiting bevat echter ook bijdragen voor maatwerk. De ACM corrigeert om die reden de EAV voor het geschatte aandeel van meerkosten voor maatwerk in de EAV.
203. Naar aanleiding van de wetwijziging heeft de ACM op 16 juni 2020 een codewijzigingsbesluit genomen voor de herindeling van de aansluitcategorieën gas in de Tarieencode gas.⁶⁷

⁶⁵ De ACM gebruikt het G2C profiel zoals bepaald in artikel 4.9.3 van de Allocatiecode gas.

⁶⁶ Zie formule (25) van bijlage 1 van dit besluit.

⁶⁷ Stcrt 2020, nr. 31635.

Gasaansluitingen met een doorlaatwaarde groter dan 1600 m³(n) per uur zijn met ingang van deze codewijziging maatwerkcategorieën geworden en vallen daarmee niet langer onder de gereguleerde tarieven. De kostenbasis wordt om die reden geschoond voor deze categorieën.

C. De kosten voor het verwijderen van gasaansluitingen

204. Sinds 26 februari 2021 schrijft de Regeling tariefstructuren en voorwaarden gas voor dat de kosten voor het verwijderen van een gasaansluiting zoals bedoeld in artikel 10, zesde lid van de Gaswet, met een doorlaatwaarde kleiner dan 40m³(n) worden opgenomen in een component van de vergoeding voor het beheren en onderhouden van een aansluiting. Voorafgaand aan dat moment moest iedere netbeheerder een kostendekkend tarief berekenen aan de hand van voorcalculatorische projectkosten en een standaardfactuur. Vanwege de genoemde wijziging neemt de ACM de kosten voor het verwijderen vanaf deze reguleringsperiode mee in de operationele kosten van de aansluitdienst. Naast deze kosten neemt de ACM de kosten die de netbeheerder maakt voor het verwijderen van aansluitingen op basis van zijn algemene taak het gastransportnet veilig te beheren in de transporttarieven mee.⁶⁸ Hoewel de ACM van mening is dat zij deze kosten niet goed kan schatten, neemt de ACM wel een schatting op voor de kosten van het verwijderen van de gasaansluiting. De ACM is namelijk voornemens om de efficiënte kosten voor het verwijderen van gasaansluitingen na te calculeren. Dit licht de ACM nader toe in paragraaf 10.1.5. Zonder schatting, bevat de kostenbasis geen kosten voor het verwijderen van de gasaansluiting. Door deze schatting wel op te nemen voorkomt de ACM dat er grote nacalculaties ontstaan.
205. De ACM schat de kosten voor het verwijderen van gasaansluitingen door de gemiddelde kosten per verwijderde aansluiting te bepalen op basis van de kosten uit 2019 en 2020. Sinds 2019 voeren de netbeheerders namelijk een vergelijkbaar verwijderbeleid zoals volgt uit het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen.⁶⁹ De ACM bepaalt de kosten op basis van de door netbeheerders eerder gehanteerde tarieven. Deze tarieven waren kostendekkend en dus gelijk aan de kosten van het verwijderen van de gasaansluiting. De ACM maakt bij het bepalen van het gemiddelde onderscheid tussen hoog- en laagbouw. Indien leidinglengte een onderscheidende factor is voor de kosten zal de ACM ook rekening houden met leidinglengte.
206. Tot slot vermenigvuldigt de ACM per netbeheerder de gemiddelde kosten per aansluiting met het aantal verwijderde aansluitingen per netbeheerder. Dit bepaalt de operationele kosten voor het verwijderen van de gasaansluiting.

7.3.3 Bepalen samengestelde output

207. In deze paragraaf beschrijft de ACM allereerst op welke manier zij in het algemeen de SO bepaalt. Hierbij legt de ACM ook uit hoe zij corrigeert voor nacalculaties in 2021 en op welke manier de (gecorrigeerde) sectortarieven worden berekend. Vervolgens besteedt de ACM specifiek aandacht aan hoe de eenmalige en periodieke aansluitvergoeding meegenomen worden in de berekening van de SO. Tot slot wordt in deze paragraaf beschreven hoe invoeding van groen gas wordt meegenomen in de berekening van de SO.

⁶⁸ Zoals bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Gaswet.

⁶⁹ SodM 25 oktober 2019, advies van SodM over motie Yesilgöz-Zegerius met betrekking tot aansluitleidingen, kenmerk 19253315.

208. De ACM berekent de SO door de volumes van iedere categorie te waarderen met een wegingsfactor van deze categorie en deze vervolgens bij elkaar op te tellen.⁷⁰ De wegingsfactor geeft weer in welke mate elk volume kosten met zich meebrengt, om op deze manier de verschillende volumina te wegen tot vergelijkbare prestaties. De SO bestaat uit een deel voor de weging van de verbruiksvolumes en een deel voor de weging van de invoedingssaldi.
209. Voor alle verschillende categorieën gebruikt de ACM in beginsel de voor nacalculaties gecorrigeerde gewogen gemiddelde tarieven voor het jaar 2021 als wegingsfactor. Dit doet de ACM omdat de tarieven kostengeoriënteerd zijn en aldus als beste schatting kunnen worden gebruikt voor de mate waarin bepaalde diensten kosten veroorzaken. Voor invoeding bestaat er geen tarief. Daarom berekent de ACM de wegingsfactor voor invoeding op een andere manier. De ACM licht dat verderop in deze paragraaf toe.

Correctie voor nacalculaties

210. De ACM berekent de wegingsfactoren door de tariefinkomsten van de netbeheerders voor het jaar 2021 te corrigeren voor nacalculaties die waren verwerkt in de tarieven 2021.⁷¹ De ACM corrigeert de inkomsten, omdat de inkomsten uit deze nacalculaties geen betrekking hebben op de inkomsten en kosten voor het jaar 2021.⁷² Het gaat hier namelijk om bedragen die dienen om te compenseren voor te veel of te weinig ontvangen tariefinkomsten in eerdere jaren. De totale inkomsten 2021 per netbeheerder zonder de effecten van de nacalculaties en per categorie worden vervolgens gewogen naar de geschatte volumina in 2021.⁷³ De ACM baseert de geschatte volumina voor het jaar 2021 op het gemiddelde van de volumina voor de jaren 2018, 2019 en 2020.⁷⁴ De ACM kiest hiervoor omdat zij hiermee aansluit bij de keuze om de schatting van de efficiënte kosten te baseren op de kostengegevens uit de laatste drie jaren (zie paragraaf 7.3.1).
211. De correctie van de inkomsten voor nacalculaties voor het jaar 2021 past de ACM toe op die wegingsfactoren waar de nacalculaties via de tarieven effect op hebben gehad.
212. De correctie bestaat er uit dat de ACM de tariefinkomsten per categorie aanpast met het deel van de nacalculatiebedragen dat gelijk is aan het aandeel van de betreffende categorie in de totale inkomsten uit de desbetreffende tarieven voor het jaar 2021.⁷⁵ De tarieven voor vastrecht staan voor de netbeheerders vast,⁷⁶ waardoor tariefmutaties door nacalculaties niet op deze tarieven worden toegepast.⁷⁷
213. Voor de categorie capaciteit telemetrie-grootverbruik hebben netbeheerders de keuze tussen het hanteren van één standaardtarief en het hanteren van een tarief voor lage en voor hoge druk. Voor de bepaling van de SO standaardiseert ACM de tarieven voor hoge en lage druk.

D. Invoeding groen gas

⁷⁰ Zie formule (26) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁷¹ Tarievenbesluiten met kenmerken ACM/UIT/544052; ACM/UIT/544051; ACM/UIT/544050; ACM/UIT/544049; ACM/UIT/544048; ACM/UIT/544047; ACM/UIT/544046.

⁷² Gecorrigeerd worden de tarieven voor Lokale heffingen 2014, inkoopkosten transport 2014, volumes energie-intensieve industrie 2014 en vervallen van dubbel vastrecht voor DCO-aansluitingen 2015.

⁷³ Zie formule (27) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁷⁴ Zie formule (28) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁷⁵ Zie formule (29) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁷⁶ Omdat de hoogte van deze tarieven op grond van de TarievenCode Gas voor alle netbeheerders gelijk dienen te zijn.

⁷⁷ Zie formule (30) van bijlage 1 bij dit besluit.

214. In vorige reguleringsperiodes waren de volumes en kosten van netbeheerders voor groen gas invoeding beperkt. Een van de oorzaken hiervan is dat de netbeheerders enkel verplicht zijn om invoeding van groen gas te faciliteren voor zover de invoeding ook momentaan verbruikt wordt. Uit onderzoek van de ACM bij de voorbereiding van het methodebesluit is gebleken dat potentiële groen gas invoeding nu niet plaatsvindt omdat er, met name in zomermaanden, onvoldoende gasverbruik is om tegelijk groen gas in te voeren. Hierdoor is de omvang van groen gas invoeding beperkt. Netbeheerders hadden hierbij geen prikkel om ten behoeve van invoeding bijvoorbeeld extra netkoppelingen aan te leggen, waardoor er meer invoeding plaats kan vinden. Mede vanuit de klimaatdoelstellingen beoogt de ACM het faciliteren van groen gas invoeding door netbeheerders te bevorderen.
215. De ACM wil zorgen dat netbeheerders die bovengemiddelde kosten maken om de invoeding van groen gas te faciliteren, daar ook inkomsten voor ontvangen. Daarom omvat de methode van regulering nu ook een vergoeding voor kosten die veroorzaakt worden door de invoeding van groen gas. De SO van invoeding groen gas bestaat, net als de SO van verbruik, uit de volumes vermenigvuldigd met de wegingsfactoren.

Hoe bepaalt de ACM de volumes van invoeding groen gas?

216. De volumes van invoeding voor de SO stelt de ACM gelijk aan het invoedingssaldo van de jaarlijkse maximale capaciteit van de afnemers van een netbeheerder.⁷⁸ Dit invoedingssaldo definieert de ACM als het verschil tussen de maximale daadwerkelijke invoedingscapaciteit en de (eventueel) door netbeheerders gefactureerde (verbruiks)capaciteit. Dit berekent de ACM door het verschil tussen de jaarlijkse maximale m³(n)/uur van invoeding en de jaarlijkse maximale m³(n)/uur van verbruik te nemen.
217. Het kan voorkomen dat de invoeding van gas wordt gefaciliteerd door middel van overstort via een booster beheerd door GTS. In dat geval brengt de ACM de volumes van overstort in mindering op de invoedingsvolumes. Als volume van overstort hanteert de ACM het gemiddelde van de maandelijkse maximale m³(n)/uur in een jaar. Zo wordt voorkomen dat netbeheerders SO toegekend krijgen, terwijl er geen prestatie (kosten) tegenover staat.

Hoe bepaalt de ACM de wegingsfactoren van invoeding?

218. De wegingsfactor voor het verbruik stelt de ACM gelijk aan de sectortarieven van 2021. Voor invoeding is er echter geen tarief. De ACM kiest er daarom voor om de wegingsfactoren voor invoeding gelijk te stellen aan de wegingsfactoren van verbruik, vergelijkbaar met de methode gehanteerd bij invoeding van elektriciteit.⁷⁹ Een nader onderzoek naar de kosten van invoeding van groen gas acht de ACM nu niet opportuun. Reden is dat de kosten voor het faciliteren van invoeding in de peiljaren waarschijnlijk beperkt zijn, aangezien invoeding alleen werd gerealiseerd wanneer de invoeding ook momentaan op het netdeel werd afgenomen. De kosten van invoeding in de peiljaren zijn daarom niet representatief zijn voor een situatie waarin netbeheerders moeten investeren om invoeding van groen gas te faciliteren. Door een waardering op te nemen voor invoeding op basis van de wegingsfactoren van verbruik wordt een netbeheerder geprikkeld om te investeren om die invoeding te faciliteren. Wanneer de waardering van het faciliteren van invoeding van groen gas gebaseerd wordt op de kosten in de peiljaren, dan representeert die waardering enkel de kosten van

⁷⁸ Zie formule (31) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁷⁹ Zie formule (32) van bijlage 1 bij dit besluit.

het faciliteren van invoeding die momentaan op het netdeel wordt afgenomen. Het doel is juist om de kip-ei situatie te doorbreken, zodat netbeheerders geprikkeld worden om meer invoeding te faciliteren en zo de invoeding tot stand komt.

219. De SO van invoeding bepaalt de ACM vervolgens door het invoedingssaldo per netvlak te vermenigvuldigen met de wegingsfactor per netvlak. Dit telt de ACM op bij de SO van verbruik.⁸⁰

Correctie voor netverliezen gas

220. De ACM corrigeert de begininkomsten en eindinkomsten door deze te verhogen met de vergoeding voor de geschatte kosten voor de inkoop van netverliezen. De ACM schat voor iedere netbeheerder wat de efficiënte kosten zijn op basis van zijn aandeel in de SO, met inachtneming van het verschil in kostenveroorzaking tussen profielverbruikers en telemetrieverbruikers.⁸¹ Doordat de toegestane inkomsten van netbeheerders gebaseerd worden op de maatstaf worden de netbeheerders geprikkeld tot doelmatigheid ten aanzien van al hun taken met inbegrip van de inkoop van netverliezen gas. Door de omvang van het netverliesvolume te beperken of het netverlies tegen een lagere prijs in te kopen kan de netbeheerder zijn kosten verlagen. In paragraaf 7.3.2 licht de ACM toe hoe zij de kosten van de inkoop van netverliezen bepaalt. Hieronder licht de ACM toe op welke wijze zij de SO aanpast.
221. De ACM heeft in de voorbereiding op het methodebesluit voor de regionale netbeheerders gas 2014-2016 onderzoek gedaan naar de mate waarin de SO, uitgedrukt in capaciteitstermen, tot een goede weergave leidt van de mate van kostenveroorzaking inzake netverliezen, dat afhankelijk is van het verbruiksvolume. Daarnaast heeft de ACM onderzocht of er verschillen in de relatieve omvang van de netverliezen per type afnemer zijn. Uit het onderzoek bleek dat er een significant verschil in het netverliesvolume per eenheid capaciteit tussen telemetrieverbruikers en profielverbruikers is.⁸² Aan de andere kant bleek dat er geen statistisch significant verschil in het netverliespercentage per type afnemer is.
222. Op basis van de rekenvolumes voor de komende reguleringsperiode berekent de ACM het netverliesvolume per eenheid capaciteit opnieuw voor zowel telemetrie- als profielverbruikers. Op basis van deze nieuwe rekenvolumes blijkt dat het netverliesvolume per eenheid capaciteit bij telemetrie verbruikers nu 4,67 maal zo groot was als bij profielverbruikers. De ACM zal daarom de rekenvolumes voor het capaciteitstarief ten behoeve van de verdeling van de kosten voor netverliezen gas, en daarom ook de schatting van de efficiënte kosten per netbeheerder, corrigeren voor dit verschil.⁸³ Op deze wijze weerspiegelt de kostenschatting het verschil in netverliesvolume per eenheid capaciteit bij de verschillende verbruikersgroepen.

7.3.4 Bepalen objectieveerbare regionale verschillen

223. De ACM houdt rekening met het bestaan van eventuele ORV's. Hiermee bevordert de ACM het behalen van de wettelijke doelstelling van gelijkwaardigheid in de doelmatigheid van de netbeheerders. ORV's zijn immers structurele verschillen in kosten tussen netbeheerders die niet

⁸⁰ Zie formule (33) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁸¹ Zie formule (34), (35) en (36) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁸² De ACM heeft profiel klein- en grootverbruikers ten behoeve van de analyse samengevoegd, hetgeen betekent dat de wegingsfactoren voor die categorieën gelijk zullen zijn.

⁸³ Zie formule (44) van bijlage 1 bij dit besluit.

door hen beïnvloedbaar zijn. Door rekening te houden met eventuele ORV's zorgt de ACM er voor dat de te behalen doelmatigheid gelijk is voor alle netbeheerders en zodoende de inkomsten en efficiënte kosten van netbeheerders op elkaar aansluiten.

Uitgangspunten bij de bepaling en verrekening van ORV's

224. De ACM hanteert vijf uitgangspunten bij de bepaling en verrekening van ORV's. Het eerste uitgangspunt is dat sprake is van een ORV indien voldaan is aan de volgende criteria:
- **Significantie:** is een mogelijke ORV substantieel? Substantieel is daarbij gedefinieerd als: de gemiddelde kosten voor dit ORV, uitgedrukt als percentage van de efficiënte gestandaardiseerde kosten ten behoeve van eindinkomsten, wijken voor ten minste één netbeheerder met meer dan 1%-punt af van het sectorgemiddelde.
 - **Structureel:** is een mogelijke ORV houdbaar over de tijd? Een ORV is houdbaar in de tijd als de meer- of minderkosten voor een netbeheerder ten opzichte van de overige netbeheerders structureel van aard zijn.
 - **Objectiveerbaarheid:** is een mogelijke ORV objectief vast te stellen? Een ORV is objectiveerbaar indien de factor dan wel omstandigheid niet-beïnvloedbaar is door het management van de netbeheerder én indien het ORV objectief is vast te stellen. Ter verduidelijking geeft ACM een voorbeeld. Stel, netbeheerder A beheert een net in een regio met hoge bergen. Dit feit op zichzelf is niet beïnvloedbaar door het management. De wijze waarop netbeheerder A vervolgens zijn net beheert (materiaalkeuze, onderhoudsfilosofie etc.) *gegeven* de hoge bergen beschouwt ACM wel als beïnvloedbaar.
225. Het tweede uitgangspunt is dat de verrekeningswijze van eventuele ORV's moet bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de wetgever (zie hoofdstuk 3). Eén van deze doelstellingen is dat netbeheerders een redelijk rendement behalen, en niet een rendement dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.⁸⁴ Ook heeft de wetgever bepaald dat het uitgangspunt bij het vaststellen van de tarieven van een netbeheerder is dat de kosten worden toegerekend aan de tariefdragers die betrekking hebben op de diensten die deze kosten veroorzaken.⁸⁵ Volgens de ACM betekent dit dat sprake moet zijn van kostengeoriënteerde tarieven. De ACM kiest er daarom voor om de totale inkomsten, die volgen uit de kostengeoriënteerde tarieven, van iedere netbeheerder afzonderlijk zodanig te bepalen dat alleen de noodzakelijke kosten worden terugverdiend. Concreet betekent dit dat een netbeheerder zonder ORV alleen zijn efficiënte kosten per eenheid output (exclusief de kosten voor het ORV) vergoed krijgt. Een netbeheerder met een ORV krijgt daarentegen de efficiënte kosten per eenheid output (exclusief de kosten voor het ORV) én de kosten als gevolg van dit ORV vergoed in zijn inkomsten. Door de inkomsten te koppelen aan de kosten van netbeheerders doet de ACM recht aan de bedoeling van de wetgever.
226. Het volgende voorbeeld illustreert het tweede uitgangspunt van de ACM. Stel er zijn twee netbeheerders met een gelijke output. Netbeheerder A heeft kosten van 90, netbeheerder B heeft kosten van 110. De gemiddelde kosten bedragen 100, en dus bedragen de uniforme inkomsten voor beide netbeheerders ook 100. De ACM constateert vervolgens dat netbeheerder B als gevolg van een ORV 20 aan kosten heeft. De ACM houdt rekening met deze kosten in het reguleringssysteem. Concreet betekent dit dat de gemiddelde kosten voor beide netbeheerders (exclusief de kosten voor het ORV) gelijk zijn aan 90. Immers, de kosten voor netbeheerder A bedragen 90 en de kosten voor

⁸⁴ Ingevolge artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

⁸⁵ Ingevolge artikel 81b, eerste lid, onderdeel a, van de Gaswet.

netbeheerder B bedragen ook 90 (110 minus 20). Daarmee bedragen de uniforme inkomsten van de netbeheerders ook 90. Het resultaat van het identificeren van het ORV is in dit geval dat netbeheerder B meer inkomsten krijgt om de objectiveerbare kostenverschillen te vergoeden: 100 als de ACM geen rekening houdt met ORV's en 110 (90 plus 20) als de ACM wél rekening houdt met ORV's. Netbeheerder A krijgt door het identificeren van het ORV 10 inkomsten minder, namelijk 90 versus 100. Voorheen kreeg hij namelijk een vergoeding die tevens diende om kosten te vergoeden die hij zelf niet maakte.

227. Het derde uitgangspunt is dat de ACM kosten voor ORV's vergoedt vanaf de eerstvolgende reguleringsperiode nadat zij door de ACM als ORV zijn aangemerkt. De ACM past geen correctie toe met terugwerkende kracht over eerdere reguleringsperiodes. Een dergelijke aanpassing leidt tot onzekerheid bij afnemers, netbeheerders en investeerders over de rechtmatigheid van vroegere inkomsten en tarieven en het verloop van toekomstige inkomsten en tarieven.
228. Het vierde uitgangspunt van de ACM is dat alleen sprake is van een ORV zolang deze aan alle criteria voldoet en blijft voldoen. Het identificeren van ORV's in dit besluit betekent dus niet automatisch dat deze factor tot in het oneindige zal worden aangemerkt als ORV. Indien nodig kan dit iedere reguleringsperiode worden herzien. Wijzigingen in wet- en regelgeving, fusies, overnames en dergelijke kunnen voor de ACM namelijk aanleiding zijn om opnieuw te toetsen of er nog wel sprake is van een ORV. Indien er geen sprake meer is van een ORV, dan krijgt de netbeheerder van de ACM geen inkomsten meer ter dekking van kosten voor die voormalige ORV.
229. Het vijfde en laatste uitgangspunt is dat de ACM elke reguleringsperiode opnieuw factoren als ORV kan identificeren. De ACM sluit namelijk niet uit dat er in de toekomst nieuwe ORV's worden aangedragen door belanghebbenden, dan wel dat er nieuwe data beschikbaar komen met betrekking tot al onderzochte factoren die tot dan toe niet als ORV aan te merken waren. Indien een netbeheerder aannemelijk kan maken dat er een ORV is, dan zal de ACM op dat moment beoordelen of en, zo ja, op welke wijze een (vervolg)onderzoek op zijn plaats is. Bij deze beoordeling zal de ACM tevens de kosten en baten van een dergelijke analyse betrekken.
230. De ACM heeft in voorgaande reguleringsperiodes de factor lokale heffingen als ORV aangemerkt. Vanaf 2020 mogen gemeenten niet langer lokale heffingen hanteren. Daarmee is deze factor vervallen als ORV. Dit laat onverlet dat de netbeheerders de kosten voor de lokale heffingen vergoed krijgen zoals vastgesteld in het methodebesluit voor de jaren 2017 tot met 2021, ook indien de aanslagen voor deze heffingen op een later moment bij de netbeheerders terecht komen.⁸⁶ De ACM ziet voor deze reguleringsperiode geen andere factoren als mogelijke ORV.

7.3.5 Bepalen efficiënte kosten per eenheid output

231. Zoals beschreven in paragraaf 6.1 past de ACM maatstafregulering toe om de efficiënte kosten te bepalen. De wijze waarop de ACM de uniforme maatstaf bepaalt is niet gewijzigd ten opzichte van reguleringsperiode 2017-2021. De ACM hanteert de gewogen gemiddelde prestaties van alle netbeheerders als maatstaf omdat zij van oordeel is dat dit de beste manier is om aan te sluiten bij het bereiken van de wettelijke doelstellingen. Met een maatstaf op basis van de gemiddelde prestatie

⁸⁶ Methodebesluit regionale netbeheerders gas 2017-2021, paragraaf 8.4.1 en paragraaf 11.1 en methodebesluit regionale netbeheerders elektriciteit 2017-2021, paragraaf 8.4.1 en paragraaf 11.1.

ondervinden alle netbeheerders een prikkel om de bedrijfsvoering zo doelmatig mogelijk in te richten en behaalt een gemiddeld efficiënte netbeheerder naar verwachting het redelijk rendement. Een netbeheerder die het redelijk rendement behaalt kan blijvend investeren in zijn net, wat bijdraagt aan het belang van voorzieningszekerheid en duurzaamheid. De ACM ziet geen aanleiding om in de methode voor de vaststelling van de x-factor voor de huidige reguleringsperiode de invulling van de maatstaf te wijzigen.

232. De ACM bepaalt het efficiënte kosten niveau per eenheid output als volgt.⁸⁷ Eerst brengt de ACM de totale kosten naar het niveau van 2021 door de productiviteitsverandering en de inflatie toe te passen.⁸⁸ Vervolgens bepaalt de ACM het gemiddelde kostenniveau van de jaren 2018, 2019 en 2020.⁸⁹ Hierbij hanteert de ACM de WACC zoals deze geldt voor 2021. De productiviteitsverandering en de inflatie worden toegelicht in paragraaf 7.4. Daarna deelt de ACM de efficiënte sectorkosten door de SO. Dit resulteert in de efficiënte kosten per eenheid output in 2021. De ACM bepaalt het efficiënte kostenniveau van een individuele netbeheerder door de efficiënte kosten per eenheid output in 2021 te vermenigvuldigen met de omvang van de SO van de betreffende netbeheerder en hier de kosten voor ORV's bij op te tellen.⁹⁰
233. Het efficiënte kostenniveau per eenheid output voor het jaar 2026 bepaalt de ACM op dezelfde wijze als zij dat doet voor 2021. Bij deze berekening hanteert de ACM de WACC, zoals deze geldt voor 2026. Vervolgens past zij de productiviteitsverandering en de geschatte CPI vijfmaal toe. De SO voor 2026 is gelijk aan de SO van 2021.
234. De ACM bepaalt de efficiënte kosten per eenheid output voor twee diensten afzonderlijk, namelijk de transportdienst en de aansluitdienst. Voor beide diensten worden de efficiënte kosten per eenheid output berekend door de efficiënte sectorkosten van die dienst te delen door de SO van de sector van die dienst. De ACM doet dit om twee redenen. Ten eerste verschillen de kosten per eenheid output tussen de twee diensten. Voor de aansluitdienst is dit het geval omdat de ACM heeft vastgesteld dat de inkomsten in de reguleringsperiode 2017-2021 onvoldoende dekking boden voor de stijgende kapitaalkosten als gevolg van de vervanging van aansluitingen. Wanneer de ACM geen rekening houdt met deze verschillen, kan een ongelijke waardering van de verschillende diensten in de totale SO ontstaan. Door het afzonderlijk berekenen van de efficiënte kosten per eenheid output, waardeert de ACM de prestatie op iedere dienst gelijk. Ten tweede draagt deze werkwijze bij aan de kostenoriëntatie van de tarieven van de verschillende diensten. Bij het vaststellen van de tarieven kan de ACM rekening houden met het aandeel van de betreffende dienst in de totale efficiënte kosten.

7.4 Bepalen van de waarde van parameters

7.4.1 Redelijk rendement

235. 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

⁸⁷ Zie formule (37) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁸⁸ Zie formule (38) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁸⁹ Zie formule (39) van bijlage 1 bij dit besluit.

⁹⁰ Zie formule (41) van bijlage 1 bij dit besluit.

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.

236. 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 Brattle⁹¹ en Frontier Economics.⁹²

A. Uitgangspunten

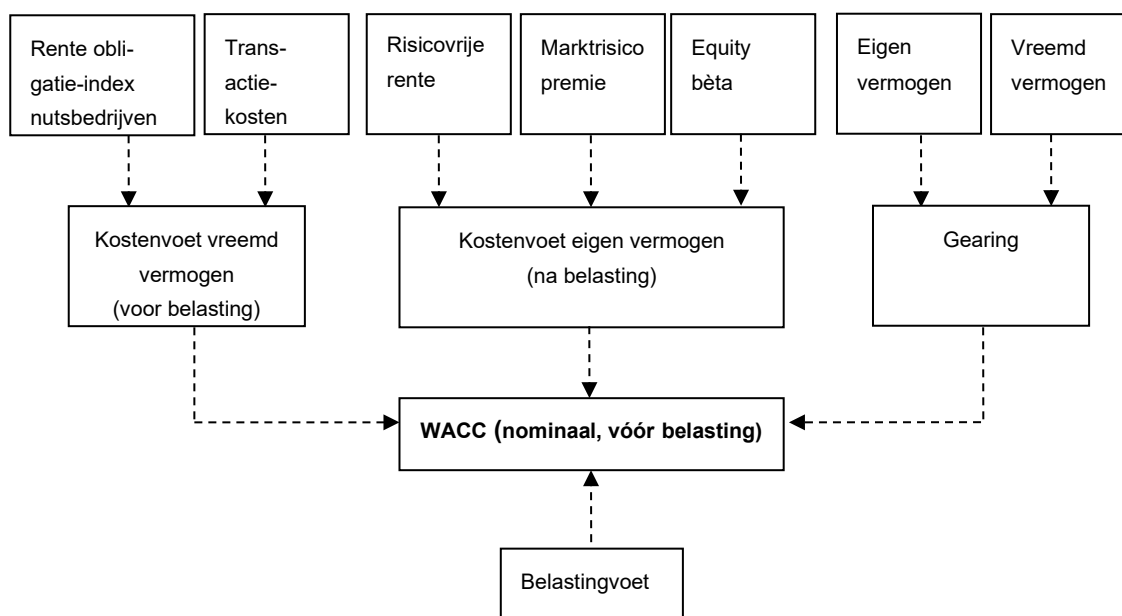
237. De ACM bepaalt de kosten voor het vermogen van de netbeheerder door te kijken naar het rendement dat verschaffers van vreemd vermogen (financiers) of verschaffers van eigen vermogen (aandeelhouders) redelijkerwijs mogen verwachten. Dit rendement wordt uitgedrukt in een percentage, de vermogenskostenvoet. De vermogenskosten zijn het product van de vermogenskostenvoet en het benodigd vermogen. De ACM bepaalt de hoogte van het benodigd vermogen met de gestandaardiseerde activawaarde (GAW).
238. 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.⁹³
239. De kostenvoet eigen vermogen bepaalt de ACM op basis van de risicovrije rente en een opslag voor het systematische risico dat aandeelhouders van netbeheerders lopen. Deze opslag 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.
240. Bij de bepaling van de vermogenskostenvoet is van belang in welke verhouding een onderneming gefinancierd wordt met vreemd vermogen en met eigen vermogen (hierna: 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.
241. 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.
242. Het voorgaande ziet er schematisch als volgt uit:

⁹¹ Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSOs*, 7 april 2021.

⁹² Frontier Economics, *Criteria to select peers for efficient beta estimation*, a report for ACM, 8 januari 2020.

⁹³ Zie de definities in paragraaf 7.2.

Figuur 4: Schematisch overzicht WACC



243. 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.
244. 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.
245. 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.
246. 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

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

Kostenvoet vreemd vermogen

248. 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.
249. 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. In bijlage 3 staat een uitgebreide beschrijving van het trapjesmodel.
250. 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.

Kostenvoet eigen vermogen

251. De ACM berekent de kostenvoet eigen vermogen door het product van de marktrisicopremie en de equity bèta bij de risicovrije rente op te tellen.
252. 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.
253. 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.
254. 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 marktrendementen 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 geregleerde activiteiten van de netbeheerders en die wel beursgenoteerd zijn.

255. 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.⁹⁴

Gearing

256. *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.

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

Belastingvoet

258. 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

259. Bij de vaststelling van de WACC voor de regionale netbeheerders 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.⁹⁵ De ACM heeft ook prof. dr. Teulings onderzoek laten doen naar QE.⁹⁶ Hieronder bespreekt de ACM deze vraagstukken. Daarbij geldt dat het CBB het vraagstuk ten 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

260. 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

⁹⁴ Het hanteren van een looptijd van twintig jaar is het gevolg van de uitspraak van het CBB van 4 juli 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:320, r.o. 4.2). Voorheen hanteerde de ACM een looptijd van tien jaar. In de WACC-bijlage staat dit nader toegelicht.

⁹⁵ Brattle, Accounting for Quantitative Easing, 3 april 2020, Brattle, The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSO's, 7 april 2021.

⁹⁶ Prof. dr. C.N. Teulings, Memorandum the Brattle Group on the effect of QE on the WACC, 22 april 2020.

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 2023⁹⁷ hanteert de ACM bij de risicovrije rente een bodemwaarde van 0,5%. De bepaling van de risicovrije rente is opgenomen in paragraaf 2.1 van de WACC-bijlage.

261. [Vervallen]

262. [Vervallen]

263. [Vervallen]

264. [Vervallen]

265. [Vervallen]

266. [Vervallen]

267. [Vervallen]

268. [Vervallen]

269. [Vervallen]

270. [Vervallen]

Energietransitie

271. De ACM heeft Brattle ook onderzoek laten doen naar de impact van de energietransitie op de WACC voor netbeheerders.⁹⁸ Brattle ziet twee potentiële redenen 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 de netbeheerders, namelijk door een volumerisico en door investeringsverplichtingen. Uit de analyse van Brattle blijkt echter dat beide redenen voor de regionale netbeheerders gas niet aan de orde zijn.

272. Over het volumerisico concludeert Brattle dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat een volumedaling door de energietransitie het systematisch risico van peers en van regionale netbeheerders gas beïnvloedt. Hiervoor noemt Brattle drie argumenten. Allereerst, het volumerisico van regionale netbeheerders gas ontstaat als een groot aantal gebruikers of hele wijken van het gasnet worden afgesloten, waardoor delen van het gasnetwerk niet meer nodig zijn. Dat is volgens Brattle onwaarschijnlijk, hoewel het niet onmogelijk is dat gebruikers op grote schaal afgesloten worden zodat delen van het gasnetwerk niet meer nodig zijn. Voor zover toch veel gebruikers van het gasnet zullen worden afgesloten, stelt Brattle vast dat de aanpassingen die de ACM in de regulering zal aanbrengen vanwege de dalende benutting van de gasnetten, ervoor zorgen dat regionale netbeheerders gas waarschijnlijk volledig gecompenseerd worden voor de kosten hiervan. Die

⁹⁷ ECLI:NL:CBB:2023:320, r.o. 4.2.

⁹⁸ Zie hoofdstuk V.B van Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSO's*, 7 april 2021.

aanpassingen bestaan uit versneld afschrijven, vergoeding van restwaarde van desinvesteringen en vergoeding van de verwijdering van activa. 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. De ACM vindt deze redenering van Brattle goed onderbouwd en zal daarom het advies van Brattle volgen. De ACM past geen correctie toe bij de bepaling van het systematisch risico van regionale netbeheerders gas vanwege een volumerisico.

273. Investeringsverplichtingen kunnen leiden tot een hoger systematisch risico. Brattle licht dit toe met een voorbeeld. Stel dat er twee ondernemingen zijn die helemaal hetzelfde zijn en die dus ook dezelfde waarde en hetzelfde risico hebben. Het risico uit zich in de mogelijke fluctuaties van de waarde. Voor zover deze waardefluctuaties samenhangen met de ontwikkelingen op de gehele markt en economie, gaat het om systematisch risico. Deze twee ondernemingen hebben dus een even groot systematisch risico. Stel dat de tweede onderneming veel gaat investeren om zijn activa aanzienlijk uit te breiden. De waarde van deze onderneming blijft echter gelijk doordat de activa (in aanbouw) en de passiva (het vermogen) evenveel toenemen. Verondersteld dat deze investeringen in deze nieuwe activa een even groot systematisch risico hebben als de bestaande activa, dan zal door deze nieuwe investeringen een even grote extra waardefluctuatie ontstaan. Hierdoor wordt het totale risico in de zin van mogelijke fluctuaties van de waarde van de tweede onderneming groter.⁹⁹ Dit betekent dat deze tweede onderneming een groter systematisch risico heeft gekregen. Als de investeringsverplichtingen relatief groot zijn, kan er dus sprake zijn van een hoger systematisch risico zijn. Dit kan aan de orde zijn bij elektriciteit omdat de capaciteit van de elektriciteitsnetten fors uitgebreid moet worden. Het omgekeerde kan ook aan de orde zijn: als er heel weinig geïnvesteerd moet worden, kan er een lager systematisch risico zijn. Dit zou aan de orde kunnen zijn bij gas.
274. Brattle heeft voor de regionale netbeheerders, voor TenneT en de netbeheerder op zee een analyse gemaakt van de verwachte investeringen volgens de investeringsplannen en deze afgezet tegen de waarde van de GAW. Brattle heeft op basis hiervan de verwachte jaarlijkse groei van de desbetreffende activa berekend, rekening houdend met afschrijvingen. Deze benadering waarin de investeringen worden afgezet tegen de waarde van de activa (de GAW) sluit aan bij het voorbeeld dat hierboven beschreven is. De onderstaande tabel geeft de uitkomst hiervan weer.¹⁰⁰

Tabel 1: Verwachte groei GAW

	Verwachte totale groei GAW ¹⁰¹	Verwachte jaarlijkse groei GAW
Regionale netbeheerders gas	8,8% (3 jaar)	2,8%
Regionale netbeheerders elektriciteit	20,9% (3 jaar)	6,5%
TenneT land	77,1% (5 jaar)	12,1%
TenneT zee	794,0% (5 jaar)	55,0%

275. Brattle heeft de verwachte groei van de activa van de netbeheerders vergeleken met de casus over Heathrow airport, waar voor de bouw van een nieuwe terminal grote investeringen nodig waren.¹⁰²

⁹⁹ Dit wordt ook wel aangeduid als operating leverage. De operating leverage van de tweede onderneming is groter.

¹⁰⁰ Zie p. 25 van Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSO's*, 7 april 2021.

¹⁰¹ Groei ten opzichte van de GAW ultimo 2019. De zichtperiode verschilt doordat de investeringsplannen van de regionale netbeheerders drie jaar betreffen en die van de netbeheerders van het net op land en het net op zee vijf jaar.

¹⁰² Ten aanzien van GTS had Brattle in haar rapport *The WACC for the Dutch Gas TSO* van 17 juli 2020 een andere analyse gemaakt. De casus over Heathrow is pas nadien naar voren gekomen. Brattle vindt een analyse aan de hand van de casus van Heathrow een betere benadering dan de analyse die bij GTS gedaan is, omdat deze analyse beter aansluit bij de theoretische achtergrond van het investeringsrisico die in de tekst is toegelicht.

De bouw van deze terminal leidde tot een groei van de activawaarde van Heathrow van 70% in vijf jaar tijd, wat equivalent is aan een jaarlijkse groei van 11,2%.¹⁰³ Daarnaast leverde de bouw van deze nieuwe terminal voor Heathrow een volumerisico op.¹⁰⁴ De toezichthouders hebben vanwege deze investeringen in Terminal 5 door Heathrow de WACC verhoogd.¹⁰⁵ Brattle hanteert een vergelijkbare benadering voor TenneT, de netbeheerder van het net op zee en de regionale netbeheerders. Daarbij geeft Brattle aan dat er bij de Nederlandse netbeheerders een veel grotere groei van de GAW moet zijn dan bij Heathrow voordat de WACC verhoogd moet worden, omdat de Nederlandse netbeheerders maar een beperkt volumerisico hebben, terwijl Heathrow voor de bouw van de nieuwe terminal ook een groot vraagrisico had.

276. Brattle concludeert dat de groei van de GAW bij de regionale netbeheerders gas beperkt is. Een jaarlijkse groei van de GAW in de orde van 5% tot 10% is niet uitzonderlijk. Ook brengen de investeringen van de regionale netbeheerders gas geen extra volumerisico met zich mee. Op basis hiervan adviseert Brattle om bij de regionale netbeheerders gas geen correctie toe te passen op de bèta's van de bedrijven in de vergelijkingsgroep.
277. De ACM is het eens met deze analyse van Brattle. Brattle heeft de casus over Heathrow airport goed onderzocht en die op inzichtelijke wijze vergeleken met de groei van de GAW van Nederlandse netbeheerders. Ook heeft Brattle goed inzichtelijk gemaakt op welke punten de casus over Heathrow airport verschilt met de situatie van Nederlandse netbeheerders. De ACM neemt daarom het advies van Brattle over en zal geen correctie toepassen bij de bepaling van het systematisch risico van de regionale netbeheerders gas vanwege de investeringsrisico's van deze netbeheerders als gevolg van de energietransitie.
278. Het bovenstaande samenvattend, concludeert de ACM dat er geen afwijkend systematisch risico is bij de regionale netbeheerders gas vanwege de energietransitie. De ACM acht de bèta op basis van de bedrijven uit de vergelijkingsgroep representatief voor het systematisch risico van de netbeheerders gas en zal hierop geen correctie toepassen vanwege de energietransitie.
279. De ACM wil hier nog het volgende over opmerken. De analyse van Brattle is grofmazig om de volgende redenen. Er bestaat geen wetenschappelijk, causaal model dat de precieze hoogte van het systematisch risico van een onderneming verklaart of voorspelt op basis van veroorzakende factoren. Het systematisch risico van een onderneming kan ook niet op ieder moment en tot op de komma nauwkeurig gemeten worden.¹⁰⁶ Het is dus niet mogelijk om exact vast te stellen of te voorspellen wat het systematisch risico van een onderneming is, en of dit net wat anders is dan het systematisch risico van een andere onderneming, bijvoorbeeld als gevolg van de energietransitie waarmee de ene onderneming wel, en de andere niet te maken heeft. Ook heeft Brattle bij deze analyse gebruikgemaakt van de geplande investeringen zoals netbeheerders die in de investeringsplannen hebben opgenomen. De hoogte van deze geplande investeringsbedragen is met de nodige onzekerheid omgeven. Bij de beoordeling van de investeringsplannen heeft de ACM conform haar wettelijke taak alleen getoetst of de netbeheerder in redelijkheid tot het ontwerp investeringsplan heeft kunnen komen, en heeft dientengevolge dus niet de

¹⁰³ De verwachting was dat de waarde van de activa in 2008 70% hoger zou zijn dan in 2003.

¹⁰⁴ In de door Brattle geciteerde tekst staat dat er een vraagrisico bestond. Dat is hetzelfde als een volumerisico.

¹⁰⁵ De Civil Aviation Authority en in beroep de Competition Commission.

¹⁰⁶ Dat kan alleen via regressies op basis van een zekere periode aan data.

investeringsbedragen getoetst.¹⁰⁷ Bovendien kunnen netbeheerders tussentijds hun investeringsplannen aanpassen. Dus het is om verschillende redenen slechts mogelijk een grofmazige analyse te maken. De ACM acht dit geen probleem. Netbeheerders en ook de peers hebben wisselende niveaus van investeringen door de tijd heen. Bijvoorbeeld, als grote delen van de netwerken van netbeheerders en de peers aan het einde van hun levensduur zijn aangekomen, moet er grootschalig vervangen worden, terwijl er in andere perioden relatief weinig investeringen plaatsvinden. Ook zijn er bij tijd en wijlen perioden van grotere uitbreidingen. Dit geldt zowel voor de Nederlandse netbeheerders als voor de peers in de vergelijkingsgroep. De bèta die op basis van de peers bepaald wordt, bevat dit soort effecten, maar zal nooit precies één op één exact de juiste waarde geven. Dus alleen als duidelijk sprake is van een uitzonderlijke situatie kan overwogen worden om de bèta die op basis van de peers bepaald wordt aan te passen.

280. Wat betreft de keuze om voor de netbeheerder van het net op zee de mediane bèta van de peers met één standaarddeviatie te verhogen, merkt de ACM nog op dat dit resulteert in een verhoging van de reële WACC met 53 basispunten. Dit blijkt verrassend in lijn te liggen met de verhoging van de reële WACC bij Heathrow. In de UK is het gebruikelijk om voor meerdere parameters hoge en lage waarden te hanteren en zo een hoge en een lage WACC te berekenen en vervolgens op basis van een beoordeling te kiezen voor een WACC rond het midden van de resulterende range of juist wat hoger of wat lager. De aanpassing van de WACC bij Heathrow blijkt 51 basispunten boven het midden van de range te zijn.

D. Veranderingen in de methode

281. Tot op heden hanteerde de ACM een reële WACC, dat is een WACC die geschoond is van inflatie. Vanwege de invoering van het nominale stelsel hanteert de ACM nu voor de regionale netbeheerders gas een nominale WACC.¹⁰⁸ Dat is een WACC inclusief inflatie. De indexerings van de GAW komt hiermee te vervallen.
282. 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.¹⁰⁹ De ACM heeft Frontier Economics daarom opdracht gegeven om onderzoek te doen naar liquiditeitscriteria die zij kan hanteren.¹¹⁰
283. 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, omdat ze aspecten van liquiditeit meten.¹¹¹ De andere

¹⁰⁷ De ACM heeft op grond van artikel 7a, derde lid van de gaswet de taak om periodiek te toetsen of een netbeheerder in redelijkheid tot een ontwerp investeringsplan heeft kunnen komen.

¹⁰⁸ Voor nadere toelichting zie paragraaf 7.2.1.

¹⁰⁹ Zie de tussenuitspraak van het CBb van 24 juli 2018 over het methodebesluit GTS 2017-2021, ECLI:NL:2018:CBB:346, rechtsoverweging 10.4.

¹¹⁰ Frontier Economics, Criteria to select peers for efficient beta estimation, a report for ACM, 8 januari 2020.

¹¹¹ Zie paragraaf 3.1 van het rapport van Frontier Economics. 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*

vier criteria categoriseert Frontier Economics als information availability criteria.¹¹² 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.

284. Vier van de zes potentiële liquiditeitscriteria meten weliswaar aspecten van liquiditeit, maar hebben beperkingen.¹¹³ 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 zogeheten 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 van 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 verkopen.¹¹⁴ 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 toezichthouders 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 toezichthouders 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 toezichthouders die de bid-ask spread gebruiken als liquiditeitscriterium die grenswaarde ook hanteren. De ACM volgt de voorgaande adviezen van Frontier Economics op.
285. 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

(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 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).

¹¹² Zie paragraaf 3.3 van het rapport van Frontier Economics. 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*.

¹¹³ Het gaat om *number of trading days with zero returns* (paragraaf 3.1.3 van het rapport van Frontier Economics), *variance ratio* (paragraaf 3.1.4 van het rapport van Frontier Economics), *velocity* (paragraaf 3.2.1 van het rapport van Frontier Economics) en *number of trading days* (paragraaf 3.2.2 van het rapport van Frontier Economics).

¹¹⁴ 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.

betreft dit het afschaffen van de Vasicek-correctie. De ACM licht deze wijzigingen in bijlage 3 uitgebreid toe.

E. Hoogte van de WACC

286. Op grond van het voorgaande en hetgeen beschreven is in bijlage 3, heeft de ACM de WACC bepaald.
287. Voor de bepaling van de vermogenskosten bij de regionale netbeheerders gas hanteert de ACM stelt de nominale WACC vóór belastingen. Door toepassing van het trapjesmodel is deze WACC voor ieder van de reguleringsjaren anders. Vanwege de correcties met betrekking tot de wijzigingen in de methode¹¹⁵ is ook een WACC voor het jaar 2021 nodig. De onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.
288. Vanwege de wijziging van de gasregulering dient de ACM correcties aan te brengen waarvoor de reële WACC nodig is. Daarom bepaalt de ACM voor deze netbeheerders ook de reële WACC voor belasting.
289. Op basis van het bovenstaande stelt de ACM de waarden voor de WACC voor de regionale netbeheerders gas als volgt vast.¹¹⁶

Tabel 2: WACC-waarden reguleringsperiode 2022-2026

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Nominale WACC voor belasting	3,4%	3,3%	3,2%	3,7%	3,7%	3,7%
Reële WACC voor belasting	1,7%	1,5%	1,4%	1,9%	1,9%	1,9%

7.4.2 Inflatie

290. Voor dit methodebesluit en de besluiten die hiermee samenhangen, waaronder de x-factorbesluiten en de tarievenbesluiten 2022-2026, zijn inflatie nodig. 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

291. De ACM gebruikt als CPI de relatieve wijziging van de CPI (alle huishoudens). De ACM berekent daartoe 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 .

Geschatte inflatie

292. Voor de jaren 2022 tot en met 2026 heeft de ACM een geschatte inflatie nodig. Op verzoek van de ACM heeft Brattle, als onderdeel van het onderzoek naar de WACC, de inflatie voor die jaren

¹¹⁵ Zie hiervoor paragraaf 7.2.1

¹¹⁶ Zie Brattle, *The WACC for the Dutch Electricity TSO and Electricity and Gas DSOs*, 7 april 2021. De uitkomst is anders dan in het rapport van Brattle staat 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:2023:320).

geschat. Het uitgangspunt van de ACM voor de bepaling van de inflatie is dat deze zo goed mogelijk de verwachte inflatie voor de reguleringsperiode dient te reflecteren. Voor de reguleringsperiode 2022-2026 baseert de ACM de inflatie op de door Brattle geschatte inflatie. In bijlage 3 licht de ACM deze inflatieschatting nader toe.

293. De ACM stelt de inflatie voor de reguleringsperiode 2022-2026 vast op 1,8%. Deze inflatieschatting gebruikt de ACM in het x-factormodel.

7.4.3 Productiviteitsverandering

294. Ingevolge artikel 81, eerste en tweede lid, van de Gaswet heeft de x-factor tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. In de reguleringsmethode wordt een frontier shift of productiviteitsverandering gebruikt om in te schatten hoeveel doelmatiger de bedrijfsvoering kan worden. Hiermee wordt dan het niveau van de (verwachte) efficiënte kosten van een netbeheerder aan het einde van een reguleringsperiode bepaald.
295. De ACM baseert de maatstaf, uitgedrukt in efficiënte kosten per eenheid output, op een meting van de prestatie van de netbeheerders in het recente verleden. De ACM verwacht dat netbeheerders ten opzichte van de vastgestelde maatstaf gedurende de reguleringsperiode efficiënter kunnen worden door technologische ontwikkelingen en nieuwe werkwijzen. Deze toekomstige ontwikkeling in efficiëntie per eenheid output, hier productiviteitsverandering genoemd, probeert de ACM zo goed mogelijk in te schatten. Wanneer de ACM deze productiviteitsverandering te hoog of te laag inschat, kan dit leiden tot te lage respectievelijk te hoge tarieven en daarmee tot onder- respectievelijk overwinsten voor de netbeheerder. De daadwerkelijke toekomstige productiviteitsverandering is niet op voorhand bekend. De ACM is van mening dat de toekomstige productiviteitsverandering het beste te schatten is door deze te baseren op realisaties uit het verleden.
296. Naarmate de gebruikte realisaties uit het verleden meer representatief zijn en de schatter meer robuust is, ontstaat een betere inschatting van de toekomstige productiviteitsverandering die regionale netbeheerders kunnen doormaken. Representatief betekent hier dat de gebruikte realisaties uit het verleden naar verwachting vergelijkbaar zullen zijn met toekomstige realisaties, bijvoorbeeld doordat de omstandigheden in de meetperiode vergelijkbaar zijn met die in de periode waarvoor de productiviteitsverandering wordt geschat. Robuust betekent dat de uiteindelijke inschatting van de productiviteitsverandering gebaseerd wordt op zoveel mogelijk representatieve realisaties uit het verleden. Hierdoor wordt de invloed van eventuele incidenten of meetfouten op de productiviteitsverandering zo klein mogelijk.
297. Naast de representativiteit en robuustheid van de inschatting is van belang dat de wijze waarop de productiviteitsverandering wordt vastgesteld verenigbaar is met de uitgangspunten van de regulering en de doelstellingen van de wetgever. Deze uitgangspunten betreffen onder meer de keuze voor outputregulering en de doelstelling om netbeheerders te prikkelen tot doelmatigheid.

Langjarige productiviteitsverandering

298. De ACM baseert de schatting van de toekomstige productiviteitsverandering op de gegevens van netbeheerders zelf, over een zo lang mogelijke, representatieve meetperiode, en met toepassing van

een geometrisch gemiddelde (hierna: langjarige productiviteitsverandering). Hiermee wordt de aanpak uit de Reguleringsperiode 2017-2021 voortgezet.

299. In het methodebesluit voor de reguleringsperiode 2014-2016 heeft de ACM uitgebreid toegelicht welke nadelen kleven aan de wijze van berekenen van de productiviteitsverandering op basis van een weging van drie metingen, zoals in het verleden is gebeurd. Daarnaast heeft de ACM toegelicht hoe zij mede op basis van de CEPA studie 'Ongoing efficiency in the new method decisions for Dutch electricity and gas network operators' (2012) tot de keuze voor de langjarige productiviteitsverandering gekomen is. De ACM heeft bij het methodebesluit 2014-2016 vastgesteld dat zowel een frontier shift (gebaseerd op exogene gegevens), als de langjarige productiviteitsverandering (gebaseerd op gegevens van de netbeheerders zelf) bruikbare technieken zijn om te komen tot een parameter voor de productiviteitsverandering.
300. Voor de uiteindelijke keuze heeft de ACM gekeken naar de voor- en nadelen van beide alternatieven. Het voordeel van de langjarige productiviteitsverandering is dat specifieke ontwikkelingen bij netbeheerders zelf nauwkeuriger worden meegenomen. Een specifieke situatie waarvoor deze eigenschap van nut is, is de uniforme afschrijving van de start-GAW.¹¹⁷ De ACM stelde vast dat het voordeel van het mee kunnen nemen van specifieke ontwikkelingen bij netbeheerders zwaarder woog dan de sterkere prikkel die uitgaat van een exogeen bepaalde frontier shift. Van doorslaggevend belang bij deze afweging was dat de ACM van mening was dat de wijze waarop de maatstaf netbeheerders prikkelt tot doelmatigheid reeds tot een voldoende sterke prikkel leidt.
301. Voor de reguleringsperiode 2022 – 2026 heeft de ACM onderzocht of het nodig is om de keuze voor de langjarige productiviteitsverandering te herzien. De ACM heeft daarbij de volgende aspecten in overweging genomen:
- a) de waarschijnlijkheid dat ontwikkelingen die zich in de meetperiode van de langjarige productiviteitsverandering hebben voorgedaan, een goede voorspeller zijn voor ontwikkelingen die zich naar verwachting in de reguleringsperiode 2022 – 2026 zullen voordoen;
 - b) het effect op de doelmatigheidsprikkels als gevolg van het wederom kiezen voor het gebruik van data afkomstig van de netbeheerders zelf; en
 - c) het beschikbaar worden van nieuwe data van de netbeheerders over de jaren 2016 tot en met 2020.
302. De ACM ziet in de genoemde punten geen nieuwe omstandigheden die aanleiding geven om de systematiek uit de Reguleringsperiode 2017-2021 te herzien. De langjarige productiviteitsverandering voldoet naar de mening van de ACM nog steeds het beste aan de criteria die gelden voor een goede schatter van de productiviteitsverandering, namelijk representativiteit en robuustheid. Ook is de ACM van mening dat het wederom gebruiken van de langjarige productiviteitsverandering een effectieve prikkelwerking van de reguleringsmethode als geheel niet in de weg staat. Tot slot ziet de ACM in het beschikbaar worden van meer data van netbeheerders een extra reden om te kiezen voor de langjarige productiviteitsverandering.

¹¹⁷ Bij de start van de regulering is ervoor gekozen de start-GAW van de netbeheerders op uniforme wijze af te schrijven over de gemiddelde resterende afschrijftermijn gemeten over alle activacategorieën. Hierdoor ontstaat een specifiek patroon in de afschrijvingskosten. Dit patroon is een omstandigheid waarmee zoveel mogelijk rekening gehouden moet worden bij het maken van een representatieve inschatting van de toekomstige efficiënte kosten. Door gebruik te maken van de langjarige productiviteitsverandering voorziet de ACM hier in, doordat dit patroon reeds onderdeel is van de gegevens die de ACM gebruikt voor de berekening van de langjarige productiviteitsverandering.

Berekeningswijze langjarige productiviteitsverandering

303. De ACM licht hierna toe hoe zij de langjarige productiviteitsverandering berekent. De berekening komt tot stand in drie stappen. Ten eerste dient de ACM een keuze te maken voor een zo representatief mogelijke meetperiode. Ten tweede berekent de ACM de jaarlijkse productiviteitsveranderingen. Ten derde berekent ze de gemiddelde verwachte productiviteitsverandering.
304. Voor het berekenen van de gemiddelde verwachte productiviteitsverandering gebruikt de ACM, net als in de reguleringsperiode 2017–2021, een ongewogen geometrisch gemiddelde over alle jaarlijkse productiviteitsveranderingen van de gekozen meetperiode. De ACM kiest voor een ongewogen gemiddelde, omdat zij geen aanwijzingen heeft dat bepaalde jaren meer of minder representatief zijn voor de verwachte productiviteitsverandering dan andere. De formule die de ACM hanteert voor de berekening ontleent zij aan het rapport van CEPA, waarin het advies gegeven wordt gebruik te maken van een ongewogen geometrisch gemiddelde.¹¹⁸
305. De ACM stelt de meetperiode vast op de jaren 2006 t/m 2020, wat leidt tot een totaal van vijftien jaarlijkse productiviteitsveranderingen.¹¹⁹ Deze keuze is als volgt tot stand gekomen. Bij voorkeur neemt de ACM zoveel mogelijk beschikbare meetjaren mee in de berekening omdat dit bijdraagt aan de robuustheid van de meting. In de reguleringsperiode 2017 – 2021 koos de ACM ervoor om de productiviteitsverandering van het jaar 2006 als startpunt van de meetreeks te kiezen. De reden hiervoor was dat de eerste vijf jaren na de start van de regulering mogelijk nog effecten bevatten van een sterke initiële efficiëntieslag en daarmee minder representatief zijn. Voor de reguleringsperiode 2022 – 2026 kiest de ACM er opnieuw voor de productiviteitsverandering in 2006 als startpunt te kiezen, omdat de ACM deze meting voldoende representatief vindt. De ACM verlengt de meetreeks deze reguleringsperiode daarom met vijf extra jaren aan productiviteitsverandering (2016 tot en met 2020). Het opnemen van extra jaren in de reeks draagt bij aan de robuustheid van de meting.
306. De jaarlijkse productiviteitsverandering voor jaar t wordt berekend door de verhouding tussen kosten en output¹²⁰ in jaar t te delen door de verhouding tussen de kosten en output in jaar $t-1$.¹²¹ Hieruit resulteert de procentuele verandering van de kosten per output in jaar t (ten opzichte van jaar $t-1$) welke gedefinieerd wordt als de procentuele toename van de productiviteit (een stijging van de efficiëntie resulteert dus in een positief getal voor de jaarlijkse productiviteitsverandering).
307. Om de jaarlijkse productiviteitsveranderingen over de jaren 2006 tot en met 2015 vast te stellen, maakt de ACM gebruik van de waardes die zij heeft berekend om de langjarige productiviteitsverandering voor de reguleringsperiode 2017-2021 vast te stellen. De ACM ziet geen aanleiding om de keuzes die ten grondslag liggen aan deze berekeningen te herzien.
308. De berekening van de jaarlijkse productiviteitsveranderingen voor de jaren 2016 tot en met 2020 wordt gebaseerd op de kosten- en outputgegevens die de netbeheerders over de jaren 2015 tot en met 2020 aan de ACM hebben opgegeven. Om te komen tot een zo representatief mogelijke productiviteitsmeting streeft de ACM ernaar de kosten- en outputgegevens in opeenvolgende jaren zoveel mogelijk vergelijkbaar te maken. Ook laat de ACM enkele kostenposten weg die naar

¹¹⁸ Zie formule (42) van bijlage 1 bij dit besluit.

¹¹⁹ Uitzondering hierop is de aansluitdienst gas. Daarvoor geldt: 2015 tot en met 2020.

¹²⁰ Met output wordt hier bedoeld de SO zoals beschreven in paragraaf 7.2.

¹²¹ Zie formule (43) van bijlage 1 bij dit besluit.

verwachting niet bijdragen aan een representatieve productiviteitsmeting. Voor de berekening van de jaarlijkse productiviteitsveranderingen in de jaren 2016 tot en met 2020 maakt de ACM de volgende zes keuzes en aanpassingen op de gegevens.

309. Ten eerste kiest de ACM ervoor de kosten voor de ORV lokale heffingen buiten de productiviteitsmeting te houden.¹²² De ontwikkeling van deze kosten houdt niet tot nauwelijks verband met een verbetering in productiviteit door technologische vooruitgang of inkoopkosten. Deze keuze is gelijk aan die voor de Reguleringsperiode 2017-2021.
310. Ten tweede sluit de ACM net zoals in de reguleringsperiode 2017 – 2021 aan bij de WACC gehanteerd in de bemeten jaren. Deze keuze draagt bij aan de nauwkeurigheid van de meting, omdat door verandering van de kosten van kapitaal het gewicht van deze kosten in het totaal van de kosten per jaar kan variëren. Doordat de ACM de WACC mee laat variëren in de productiviteitsverandering houdt de ACM rekening met het veranderende gewicht van de kapitaalkosten. Wanneer de WACC in jaar $t-1$ en jaar t verschilt, hanteert de ACM het gemiddelde tussen de WACC uit het jaar $t-1$ en jaar t . Op die manier worden de kapitaalkosten in jaar $t-1$ en jaar t vergelijkbaar.
311. Ten derde kiest de ACM ervoor om de invoedingssaldi mee te nemen in de output. Tot en met Reguleringsperiode 2017-2021 nam de ACM invoedingssaldi niet mee in de output omdat voor invoeding geen tarief bestaat. Hierdoor leiden additionele kosten ten behoeve van invoeding niet tot factureerbare volumes. In de reguleringsperiode 2022 – 2026 zal de ACM de invoedingssaldi nacalculeren. Op deze manier bootst de ACM de tariefregulering zoals bij afname na. Om een dubbele vergoeding voor invoedingssaldi te voorkomen, acht de ACM het noodzakelijk om de invoedingssaldi mee te nemen in de output.
312. Ten vierde zal de ACM met ingang van deze reguleringsperiode een afzonderlijke productiviteitsverandering opnemen voor de transportdienst en de aansluitdienst. In voorgaande reguleringsperiodes heeft de ACM enkel over de transportdienst een productiviteitsverandering berekend. De ACM beschikte immers over onvoldoende representatieve gegevens om een productiviteitsverandering over de aansluitdienst te berekenen. In het methodebesluit 2014-2016 heeft de ACM uitvoerig besproken waarom deze gegevens niet representatief zijn. Voor de berekening van de productiviteitsverandering over de jaren 2016 tot en met 2020 beschikt de ACM wel over representatieve gegevens om een productiviteitsverandering over de aansluitdienst te berekenen. Zoals beschreven in het methodebesluit 2017-2021 is bij de aansluitdienst sprake van stijgende kapitaalkosten als gevolg van de vervanging van aansluitingen. De ACM acht deze historische gegevens echter niet representatief voor de transportdienst. Om die reden kiest de ACM ervoor om een afzonderlijke productiviteitsverandering te meten en toe te passen op de aansluitdienst en de transportdienst.
313. Ten vijfde houdt de ACM rekening met het nominale stelsel dat per 2022 wordt ingevoerd. Dit betreft een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit. In het ontwerpbesluit berekende de ACM de productiviteitsverandering zoals in de voorgaande randnummers beschreven. Tijdens het opstellen van de x-factormodellen is de ACM tot het inzicht gekomen dat dit, vanwege de overstap naar het nominale stelsel, tot een onderschatting van de productiviteitsverandering leidt. In een reëel stelsel

¹²² Zie formule (44) van bijlage 1 bij dit besluit.

wordt de inflatie namelijk volledig geactiveerd. Om die reden berekent de ACM nu voor de ontwikkeling tussen 2021 en 2026 een nominale productiviteitsverandering.

314. Als gevolg van de overstap naar een nominaal stelsel worden de kosten van de inflatievergoeding naar voren gehaald. Hierdoor verandert ook het verwachte patroon van de ontwikkeling van de efficiënte kosten per eenheid SO gedurende de periode. De productiviteitsverandering op basis van een reëel stelsel is representatief voor verwachte ontwikkelingen tot 2021, maar niet meer representatief voor de kostenontwikkeling tussen 2021 en 2026. Voor deze periode moet de ACM dus een nieuwe productiviteitsverandering berekenen. De ACM berekent de productiviteitsverandering voor 2021-2026 op dezelfde manier als de productiviteitsverandering voor de eerdere jaren, behalve dat de ACM berekent hoe hoog de afschrijvingen en GAW zouden zijn als de ACM altijd al de kosten van de inflatievergoeding naar voren had gehaald. Hiermee kan de ACM schatten hoe de kosten per eenheid SO zich naar verwachting zullen ontwikkelen gedurende de periode 2022-2026 als inflatie direct vergoed wordt.
315. Ten zesde zal de ACM de kosten voor het verwijderen van gasaansluitingen niet meenemen in de berekening van de productiviteitsverandering voor de transportdienst en de aansluitdienst. De kosten die de regionale netbeheerders in het verleden hebben gemaakt, geven een verkeerd beeld van de verwachte productiviteitsverandering. De kosten voor het verwijderen van gasaansluitingen houden namelijk geen verband met de kosten per eenheid SO, maar slechts met het aantal te verwijderen gasaansluitingen. Omdat de ACM het aantal verwijderingen van gasaansluitingen niet goed kan inschatten, zal zij deze ontwikkeling los nacalculeren. De ACM licht dit nader toe in paragraaf 10.1.5.

8 Methode tot vaststelling van de q-factor

316. De ACM beschrijft in dit hoofdstuk de methode tot vaststelling van de q-factor. In de reguleringsperiode 2014 – 2016 heeft de ACM de q-factor op nul procent vastgesteld nadat uit extern onderzoek was gebleken dat er geen geschikte kwaliteitsindicatoren voor de q-factor gas bestaan. Voor de reguleringsperiode 2017 – 2021 is de ACM niet tot een ander inzicht gekomen met betrekking tot de beschikbaarheid van geschikte kwaliteitsindicatoren. De ACM wijkt voor de reguleringsperiode 2022 – 2026 dus niet van haar eerdere inzicht af. Dit betekent dat de ACM ook voor deze reguleringsperiode de q-factor op nul procent vaststelt.

Onderzoek naar geschikte indicatoren voor q-factor gas

317. Ter voorbereiding op het methodebesluit voor de reguleringsperiode 2011 – 2013 heeft KIWA Gas Technology (hierna: KIWA) in opdracht van ACM onderzoek gedaan naar kwaliteitsindicatoren die geschikt zijn voor de vaststelling van de q-factor.¹²³ Hierbij is aandacht besteed aan de diverse mogelijke kwaliteitsaspecten en hoe deze vertaald zouden kunnen worden naar een q-factor voor de regionale netbeheerders gas.

318. KIWA heeft mogelijke kwaliteitsindicatoren onderzocht voor de kwaliteitsaspecten betrouwbaarheid, veiligheid en kwaliteit van dienstverlening voor zover die een relatie hebben met betrouwbaarheid of veiligheid door de afhankelijkheid hiervan van de overige twee kwaliteitsaspecten. De kwaliteitsdimensies gaskwaliteit en kwaliteit van dienstverlening zijn door KIWA niet in ogenschouw genomen aangezien deze naar mening van ACM niet aansloten bij hetgeen de wetgever blijkens de parlementaire geschiedenis voor ogen stond.¹²⁴ Bij de beoordeling van de verschillende kwaliteitsindicatoren heeft KIWA ook onderzocht in hoeverre de registratie van een indicator van voldoende kwaliteit is en hoe een indicator gewaardeerd kan worden.

319. Op basis van het onderzoek van KIWA heeft ACM in de reguleringsperiode 2011 – 2013 geconcludeerd dat er geen geschikte kwaliteitsindicatoren bestaan voor de vaststelling van de q-factor gas. Dientengevolge heeft ACM de q-factor voor de reguleringsperiode 2011 – 2013 op het economisch neutrale niveau van nul procent vastgesteld ($q = 0\%$).

Geen nieuwe inzichten voor de reguleringsperiode 2022 – 2026

320. Voor de reguleringsperiode 2022 – 2026 heeft de ACM opnieuw het onderzoek van KIWA alsmede de conclusies hieruit overwogen en komt zij tot dezelfde conclusie als in de voorgaande reguleringsperiodes.

321. De ACM is van mening dat de conclusies uit het onderzoek van KIWA over de onderzochte kwaliteitsindicatoren ook voor deze reguleringsperiode geldig zijn. Bovendien heeft de ACM geen kennis genomen van nieuwe kwaliteitsindicatoren die mogelijk wel geschikt kunnen zijn voor de vaststelling van de q-factor, ook niet gedurende de wettelijke vooroverleggen met netbeheerders en afnemersorganisaties ter voorbereiding van het methodebesluit.

322. Tot slot heeft de ACM ook in het evaluatierapport van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) en Gaswet aandacht besteed aan de q-factor gas.¹²⁵ De ACM concludeerde daar: “Kort samengevat

¹²³ “Bevindingen Kwaliteitsterm Gas”, Onderzoek naar de invulling van de kwaliteitsterm voor gas, KIWA, 22 september 2009.

¹²⁴ Zie paragraaf 5.1.

¹²⁵ “Evaluatie Elektriciteitswet 1998 en Gaswet – Eindverslag”, NMa, Den Haag, april 2012.

kan gesteld worden dat de veiligheid van gastransportnetten zo essentieel wordt geacht dat een economische prikkel hiervoor als onverantwoord wordt gezien en dat de transportzekerheid van gastransportnetten in de regel van zo een hoog niveau is dat een q-factor op basis van deze kwaliteitsindicator naar verwachting tot geen effectieve economische prikkel voor netbeheerders zal leiden. ACM doet daarom de aanbeveling om de q-factor voor gas af te schaffen.”

323. Uit het bovenstaande concludeerde de ACM in de reguleringsperiode 2017 – 2021 dat er met betrekking tot de q-factor gas voor die reguleringsperiode geen nieuwe inzichten waren die aanleiding vormden om af te wijken van de gemaakte keuzes in het methodebesluit voor de q-factor voor de voorgaande reguleringsperiodes. De ACM komt deze reguleringsperiode opnieuw tot dezelfde conclusie en wijkt dus niet af van de keuzes in het methodebesluit voor de q-factor in voorgaande reguleringsperiodes.

Conclusie

324. De ACM heeft op grond van artikel 81, eerste lid, van de Gaswet de verplichting een methode tot vaststelling van de q-factor vast te stellen. Net als voor de afgelopen drie reguleringsperiodes kon geen geschikte indicator gevonden worden om de q-factor voor gas op te baseren. Daarom zal de ACM de q-factor voor de huidige reguleringsperiode wederom vaststellen op nul procent. Het effect dat de q-factor beoogt te hebben op de totale inkomsten (en daarmee ook de tarieven), zoals bedoeld in artikel 81, eerste en derde lid, van de Gaswet wordt door het op nul procent stellen van de q-factor teniet gedaan.
325. Zoals de ACM al in de methodebesluiten regionale netbeheerders gas voor de vorige drie reguleringsperiodes heeft aangegeven, leidt het feit dat er geen zinvolle manier gevonden kan worden om de q-factor voor gas vast te stellen naar de mening van de ACM niet per se tot een verminderde kwaliteit. Immers, naast de q-factor gas houdt de ACM door middel van andere instrumenten toezicht op de kwaliteit van de regionale netbeheerders gas.
326. Zo houdt de ACM in samenwerking met het Staatstoezicht op de Mijnen¹²⁶ toezicht¹²⁷ op onder meer het kwaliteitsborgingssysteem door middel van de Regeling investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas. Daarnaast zenden de regionale netbeheerders gas op grond van deze regeling en artikel 8 van de Gaswet een jaarlijkse rapportage naar de ACM met betrekking tot de in de regeling genoemde kwaliteitsindicatoren. Bovendien stelt ACM technische voorwaarden vast voor de regionale netbeheerders gas waarin kwaliteit ook een rol speelt.

¹²⁶ Op grond van het Samenwerkingsprotocol Nederlandse Mededingingsautoriteit en Staatstoezicht op de Mijnen, gepubliceerd in de Staatcourant van 2 september 2009, nr. 13169.

¹²⁷ Op grond van het Besluit aanwijzing ambtenaren Nederlandse Mededingingsautoriteit en Staatstoezicht op de Mijnen als toezichthouders Gaswet en daarop gebaseerde regelgeving.

9 Methode tot vaststelling van de rekenvolumes

327. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de methode tot vaststelling van de rekenvolumes. De rekenvolumes geven per dienst en per netbeheerder weer welke afzet te verwachten is. De ACM heeft ten opzichte van de reguleringsperiode 2017 – 2021 één wijziging doorgevoerd in de methode tot vaststelling van de rekenvolumes. De ACM licht dit toe in randnummer 337.
328. Ingevolge artikel 81, vierde lid, van de Gaswet dienen rekenvolumes gebaseerd te zijn op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren, of schat de ACM deze volumina indien deze betrekking hebben op nieuwe tarieven. De functie van de door de ACM vastgestelde rekenvolumes is om, gecombineerd met de totale inkomsten, de tarieven die netbeheerders ten hoogste in rekening mogen brengen bij afnemers voor elke netbeheerder vast te stellen, zoals is beschreven in artikel 81b, eerste lid, van de Gaswet.
329. Ingevolge artikel 81a, eerste lid, onderdeel c, jo. artikel 81, eerste lid van de Gaswet stelt de ACM de rekenvolumes vast voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar. Door de keuze voor vijf jaar als duur van de reguleringsperiode, kiest de ACM voor het vaststellen van de rekenvolumes voor een periode van vijf jaar. Volledigheidshalve merkt de ACM op dat zij de rekenvolumes gedurende een reguleringsperiode kan wijzigen ingevolge artikel 81a, tweede lid, van de Gaswet.
330. De ACM baseert de schatting van de rekenvolumes voor deze reguleringsperiode op de volumegegevens van alle netbeheerders uit de jaren 2018, 2019 en 2020.¹²⁸ De ACM heeft twee redenen voor het gebruiken van data van de drie meest recente jaren.
331. Ten eerste heeft de ACM geconstateerd dat de volumes voor de eenmalige aansluitdienst sterk kunnen fluctueren. De reden hiervoor hangt vooral samen met de aard van deze dienst. Bij het uitvoeren van de eenmalige aansluitdienst is de activiteit eenmalig en het aantal uitvoeringen zal daardoor van jaar tot jaar meer fluctueren dan voor diensten die periodiek terugkeren, zoals de periodieke aansluitdienst en de transportdienst. De ACM is van mening dat de rekenvolumes zo goed mogelijk bij de werkelijkheid moeten aansluiten en acht daarom, naast de representativiteit, de robuustheid van de schatting van de volumes van belang. Op grond van deze reden acht de ACM het nodig om voor de bepaling van de rekenvolumes voor de zevende reguleringsperiode de gefactureerde volumina over meerdere jaren te middelen.
332. Ten tweede acht de ACM het uit oogpunt van kostenoriëntatie van belang dat de rekenvolumes op dezelfde wijze worden vastgesteld als de kosten en de volumina ten behoeve van de SO. In hoofdstuk 7 heeft de ACM toegelicht dat de peilperiode 2018, 2019 en 2020 is. Hieruit volgen de begininkomsten 2021 en eindinkomsten 2026 die voor de netbeheerders leidend zijn bij de vaststelling van de tarieven in de jaren gedurende de reguleringsperiode. Omdat de tarieven van een netbeheerder worden vastgesteld door zijn inkomsten in een jaar te delen door de rekenvolumes, acht de ACM het wenselijk dat de volumina en de rekenvolumes op elkaar aansluiten. Het op dezelfde wijze vaststellen van volumina ten behoeve van de begin- en eindinkomsten en de rekenvolumes, leidt er in de ogen van de ACM toe dat tarieven beter kostengeoriënteerd worden vastgesteld.

¹²⁸ Zie formule (45), (46) en (47) van bijlage 1 bij dit besluit.

333. De ACM corrigeert de schatting van de rekenvolumes, als gevolg van de verandering van de aansluitcategorieën.¹²⁹ Als de ACM dit niet zou corrigeren is de schatting voor de rekenvolumes niet representatief.

Geen wijziging n.a.v. onderzoek afnemend gasnetgebruik

334. De ACM heeft onderzocht of zij de methode voor het vaststellen van de rekenvolumes moet wijzigen naar aanleiding van de conclusies uit het onderzoek naar afnemend gasnetgebruik, zoals omschreven in paragraaf 4.1. De ACM komt tot de conclusie dat een wijziging niet nodig is. De ACM onderbouwt dit als volgt.

335. Zoals toegelicht in paragraaf 6.1.1 worden in de methode van regulering voor de regionale netbeheerders gas de totale kosten per eenheid SO als constant verondersteld gedurende de reguleringsperiode. Er wordt dus geen afzonderlijke schatting gemaakt van verwachte kosten en rekenvolumes. Aangenomen wordt dat kosten schaalbaar zijn met toe- en afnames in gasvolumes. Met schaalbaarheid wordt bedoeld dat de kosten meebewegen met volumeontwikkelingen. Wanneer tijdens een reguleringsperiode blijkt dat het werkelijke rekenvolume lager is dan het vooraf ingeschatte rekenvolume, dan zou een netbeheerder mogelijk niet in staat zijn om zijn toegestane inkomsten terug te verdienen en het risico kunnen lopen op onderdekking van zijn efficiënte kosten.

336. Er is volgens de ACM echter geen aanleiding is om af te stappen van de aanname dat totale efficiënte kosten zich in de komende reguleringsperiode evenredig zullen ontwikkelen met een afname in volumes. Ook indien er in deze reguleringsperiode volumes wegvallen als gevolg van de energietransitie, gaat de aanname van schaalbaarheid van de kosten volgens de ACM nog steeds op. De ACM voert deze reguleringsperiode namelijk een aantal wijzigingen in de methode door, zoals toegelicht in paragraaf 7.2.1. De ACM vindt dat zij met deze wijzigingen een goede schatting kan maken van de efficiënte kosten per eenheid SO. Concluderend is er volgens de ACM geen aanleiding om een wijziging aan te brengen in de methode van vaststelling van de rekenvolumes, zoals een *ex ante* aanpassing van de rekenvolumes.

337. De ACM maakt één uitzondering op het voorgaande. Sinds 2018 is de aansluitplicht voor nieuwbouwwoningen vervallen.¹³⁰ Als gevolg daarvan wordt verwacht dat de regionale netbeheerders gas deze reguleringsperiode weinig tot geen nieuwe aansluitingen zullen realiseren. De ACM acht een peilperiode van drie jaar voor de eenmalige aansluitvergoeding dan ook niet representatief. De ACM stelt de rekenvolumes voor de eenmalige aansluitvergoeding daarom vast op basis van het jaar 2020.

338. Tot slot merkt de ACM onder verwijzing naar randnummer 329 op dat zij bevoegd is om de rekenvolumes binnen de tarievenbesluiten anders vast te stellen, indien daartoe aanleiding bestaat. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer er daadwerkelijk sprake is van grootschalige verwijdering van netdelen en blijkt dat de efficiënte kosten voor netbeheerders niet evenredig afnemen met de als gevolg daarvan dalende volumes. Grootschalige verwijdering van netdelen wordt deze reguleringsperiode echter nog niet verwacht.

¹²⁹ Stcrt 2020, nr. 31635

¹³⁰ Besluit van 26 april 2018 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie), Stb. 2018, 129.

10 Relatie tot tarievenbesluiten

339. De ACM is voornemens om in de tarieven van de jaren in deze reguleringsperiode een aantal correcties uit te voeren. Een aantal van deze tariefcorrecties volgt uit specifieke wettelijke bepalingen. Andere tariefcorrecties doet de ACM op grond van de algemene bevoegdheid om de tarieven te corrigeren in artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet. De ACM zal correcties op grond van deze algemene bevoegdheid hierna tevens 'nacalculatie' noemen en spreken van 'nacalculeren'. De ACM licht deze tariefcorrecties in dit hoofdstuk toe. Hieronder volgen eerst de algemene uitgangspunten bij nacalculaties op grond van de algemene bevoegdheid en daarna de nacalculaties en de correcties op grond van een specifieke bevoegdheid.

10.1 Voornemens tot nacalculatie op grond van de algemene bevoegdheid

10.1.1 Uitgangspunten bij de voornemens tot nacalculatie

340. 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.
341. 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 regionale netbeheerders gas achteraf bezien geen volledige dekking bieden voor kosten die zij maken, maar ook dat regionale netbeheerders gas minder kosten maken 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.
342. 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.¹³¹
343. 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. Deze bepaling luidt als volgt:

¹³¹ Zie de uitspraak van het CBB van 24 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:347, rechtsoverweging 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."

344. *“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.”*¹³²

345. 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.¹³³ Ook kan de ACM toch gegevens nacalculeren waarvan zij voordien niet heeft aangekondigd dat zij voornemens was die na te calculeren.

10.1.2 Wijziging nacalculatiekader

346. 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.¹³⁴ 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.

347. 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 351 tot en met 358. In de randnummers 360 tot en met 364 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

348. Ten eerste vindt de ACM het nacalculatiekader dat zij de laatste twee reguleringsperiodes 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

¹³² Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, C, p. 18.

¹³³ Zie de uitspraak van het CBB van 3 november 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1790, rechtsoverweging. 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.”

¹³⁴ Gewijzigd methodebesluit regionale netbeheerders gas 2014-2016 met kenmerk ACM/DE/2015/206745 hoofdstuk 11 en gewijzigd methodebesluit regionale netbeheerders 2017-2021 ACM/UIT/505470, paragraaf 11.1.

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.

349. 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.¹³⁵ 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.
350. 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 vergoed *hoort* te worden.¹³⁶ 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

351. 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.
352. 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?

¹³⁵ 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).

¹³⁶ 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.

353. 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?

354. 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.
355. 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 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.
356. 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.
357. 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?

358. 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.¹³⁷ 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 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.

359. 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

360. 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 348 tot en met 350 zijn beschreven.

361. 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.

¹³⁷ Er zijn overigens ook nog andere redenen om gebruik te maken van meerdere jaren. Zie hiervoor paragraaf 7.3.1.

362. 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.
363. 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.
364. Op basis van het nieuwe nacalculatiekader komen voor deze reguleringsperiode de volgende gegevens op voorhand in aanmerking voor nacalculatie in de tarieven van de regionale netbeheerders gas:
- a) Invoedingsvolumes;
 - b) De werkelijke kosten van desinvesteringen;
 - c) De efficiënte kosten van het verwijderen van gasaansluitingen;
 - d) De werkelijke kosten van het verwijderen van gasnetten;
 - e) De risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen.
365. Dit licht de ACM in de volgende paragrafen toe.

10.1.3 Invoedingsvolumes

366. Zoals eerder beschreven verwacht de ACM als gevolg van de energietransitie dat netbeheerders in deze reguleringsperiode te maken krijgen met hogere kosten, om de stijging van invoedingsvolumes te faciliteren. De verwachting is dat de volumes voor afname niet evenredig stijgen. Het gevolg is dat er een risico bestaat op onderdekking van de efficiënte kosten van een netbeheerder. Dat is niet in lijn met de doelen van de tariefregulering en de jurisprudentie van het CBB.¹³⁸ De ACM is in deze reguleringsperiode daarom voornemens om de invoedingsvolumes na te calculeren, voor zover deze niet gelijk opgaan met de ontwikkeling van de capaciteitsvraag voor afname. De ACM licht haar voornemen tot nacalculatie en de uitwerking daarvan hierna verder toe.
367. De ACM heeft de drie overwegingen uit het nacalculatiekader, zoals beschreven in paragraaf 10.1.2, betrokken in haar oordeel of zij voornemens is om de volumes voor invoeding na te calculeren. Wat betreft de eerste overweging over het optimaliseren van kwaliteit en kwantiteit merkt de ACM het volgende op. Er is geen tarief voor invoeding en de kosten die een netbeheerder maakt voor het faciliteren van invoeding op zijn net worden gedekt door de tarieven voor afname. De ACM verwacht in deze reguleringsperiode dat de tarieven voor afname in onvoldoende mate de kosten dekken voor het faciliteren van de groeiende volumes van invoeding. Zonder nacalculatie van de volumes, is het waarschijnlijk dat de methode leidt tot een onderdekking van de efficiënte kosten van de netbeheerder. Het gevolg is dat een netbeheerder in onvoldoende mate wordt geprikkeld om zodanig te investeren in zijn net dat kan worden voldaan aan de vraag naar invoeding. Indien de ACM aankondigt voornemens te zijn om de volumes voor invoeding na te calculeren, leidt dat tot een positieve prikkel voor de netbeheerder om de kwantiteit van invoeding in zijn net te optimaliseren. De netbeheerder heeft dan immers meer zekerheid dat zijn efficiënte kosten worden gedekt.

¹³⁸ Zie hoofdstuk 3 van dit besluit en uitspraak van het CBB van 11 augustus 2015, ECLI:NL:CBB:2015:272, rechtsoverweging 2.4.

368. Wat betreft de tweede overweging uit het nacalculatiekader, over de vraag of het zinvol is om een netbeheerder een prikkel tot kostenverlaging te geven, merkt de ACM het volgende op. De ACM is niet voornemens om de *kosten* na te calculeren, maar om de *volumes* na te calculeren. Zij licht de uitwerking hieronder verder toe. Door deze wijze van nacalculeren blijft de methode netbeheerders prikkelen tot efficiëntie. Immers, de prikkel om de kosten per eenheid output zo laag mogelijk te houden, blijft bestaan wanneer volumes worden nagecalculeerd. Een netbeheerder die hogere volumes voor invoeding faciliteert op zijn net, ontvangt namelijk een hogere vergoeding via nacalculatie.
369. Wat betreft de derde overweging uit het nacalculatiekader, over de vraag of de ACM een schattingsmethode heeft die leidt tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten, merkt de ACM het volgende op. De ACM heeft onderzocht of zij een schattingsmethode tot haar beschikking heeft die leidt tot een robuuste en objectieve schatting van de verwachte efficiënte kosten. De ACM concludeert dat dit niet het geval is. Voor een robuuste en objectieve schatting heeft de ACM informatie nodig over de verwachte stijging van invoedingsvolumes. Omdat de stijging die in deze reguleringsperiode wordt verwacht groter is dan de trend op basis van het verleden, leidt een schatting op basis van historische gegevens niet tot een goede schatting. Uitgaan van de gegevens van netbeheerders zonder deze te combineren met nacalculatie leidt tot een prikkel voor netbeheerders om te hoog te schatten. De ACM concludeert daarom dat zij niet een schattingsmethode tot haar beschikking heeft die leidt tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten.
370. Op basis van de overwegingen in de bovenstaande randnummers is de ACM voornemens om de volumes van decentrale invoeding na te calculeren. De ACM licht de uitwerking van de nacalculatie hierna toe.

Uitwerking nacalculatie invoedingsvolumes

371. De uitwerking van de nacalculatie van invoedingsvolumes is als volgt. De ACM berekent per netbeheerder wat de extra invoeding is ten opzichte van de rekenvolumes waar geen inkomsten tegenover staan. De ACM houdt hierbij rekening met de verandering in vergoeding die netbeheerders ontvangen voor invoeding als gevolg van verschil tussen de rekenvolumes en de gerealiseerde in rekening gebrachte volumes voor transportafhankelijke tariefcategorieën. De nacalculatie bestaat uit twee stappen, namelijk:
- 1) het bepalen van de verandering in inkomsten die een netbeheerder heeft ontvangen voor invoeding als gevolg van een ontwikkeling in afname; en
 - 2) het bepalen van de vergoeding die netbeheerders hadden ontvangen indien er sprake was geweest van een invoedingstarief op basis van het verschil tussen gerealiseerde en geschatte volumes invoeding.
- Om tot de efficiënte kosten van invoeding in een gegeven jaar te komen hanteert de ACM 'rolling forward' wegingsfactoren' gebaseerd op de tarieven van het jaar waarover de nacalculatie gaat.
372. De ACM berekent in de eerste stap van de nacalculatie wat het verschil is tussen de inkomsten die netbeheerders op basis van gerealiseerde volumes hebben ontvangen ter dekking van de efficiënte kosten voor invoeding, ten opzichte van de dekking voor invoeding op basis van de rekenvolumes. Deze stap is nodig omdat de transportafhankelijke tarieven een dekking voor de efficiënte kosten

voor het faciliteren van invoeding bevatten. Om die reden stijgt (daalt) de dekking voor invoeding als de transportafhankelijke volumes hoger (lager) zijn dan de rekenvolumes. De ACM berekent dit als volgt:

- Per netbeheerder wordt het verschil tussen de gerealiseerde in rekening gebrachte volumes voor jaar t en de rekenvolumes voor transportafhankelijke categorieën berekend;
- Het resultaat hiervan wordt vermenigvuldigd met de rolling forward wegingsfactoren voor jaar t. Dit resulteert in de gerealiseerde inkomsten van de transportafhankelijke categorieën;
- Per netbeheerder wordt bepaald welk aandeel de SO voor invoeding uitmaakt van zijn totale SO, zoals vastgesteld in het x-factormodel;
- Het vermenigvuldigen van het aandeel invoeding van de SO transportdienst met de gerealiseerde inkomsten van transportafhankelijke categorieën resulteert in de verandering in inkomsten die een netbeheerder heeft ontvangen voor invoeding als gevolg van een ontwikkeling in afname.

373. De ACM berekent in de tweede stap van de nacalculatie wat de verandering in toegestane inkomsten is als gevolg van een ontwikkeling in invoedingsvolumes. Voor dit doel simuleert de ACM welke inkomsten de netbeheerder had ontvangen indien er sprake was geweest van een invoedingstarief. De ACM berekent dit als volgt:

- De gerealiseerde volumes invoeding worden gecorrigeerd voor de volumes die via een groen gas booster naar het GTS-net zijn overgestort op basis van het gemiddelde van de maandpiek van de benutte capaciteit;
- Per netbeheerder wordt het verschil tussen de gerealiseerde invoedingsvolumes voor jaar t en de geschatte volumes invoeding op basis van de peiljaren berekend;
- Het resultaat hiervan wordt vermenigvuldigd met de 'rolling forward wegingsfactoren' voor jaar t. Dit resulteert in de verandering in toegestane inkomsten voor invoeding vóór correctie van de inkomsten die de netbeheerder voor invoeding heeft ontvangen via afname.

374. Het nacalculatiebedrag volgt uit de verandering in toegestane inkomsten voor invoeding vóór correctie (resultaat stap 2) minus de verandering in inkomsten die een netbeheerder heeft ontvangen voor invoeding als gevolg van een ontwikkeling in afname (resultaat stap 1).

10.1.4 De werkelijke kosten van desinvesteringen

375. Zoals beschreven in paragraaf 7.2.1 verwijdert de ACM de kosten van desinvesteringen 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. De ACM heeft besloten de kosten van desinvesteringen te tussentijds te vergoeden door middel van nacalculatie. De ACM heeft twee overwegingen uit het nacalculatiekader betrokken in haar oordeel of zij voornemens is de werkelijke kosten van desinvesteringen na te calculeren.

376. De eerste overweging die de ACM relevant acht in haar beslissing om al dan niet een voornemen van nacalculatie aan te kondigen is de vraag of het zinvol is een netbeheerder een prikkel tot kostenverlaging te geven. Hierover merkt de ACM het volgende op. Zoals beschreven in paragraaf 3.5.1 worden netbeheerders geprikkeld tot kostenverlaging wanneer zij de winst van die kostenverlaging kunnen behouden. Als de ACM de kosten voor desinvesteringen *ex ante* schat, dan kan een netbeheerder winst maken door er voor te kiezen om niet te desinvesteren. De netbeheerder verslaat op die manier de schatting van de ACM. Schatten geeft de netbeheerder 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. De ACM concludeert dan ook dat het toepassen van de methode niet leidt tot de gewenste prikkel voor netbeheerders.
377. De tweede overweging die de ACM relevant acht in haar beslissing om al dan niet een voornemen van nacalculatie aan te kondigen is de vraag of de ACM een schattingsmethode heeft die leidt tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten. De ACM merkt hierover het volgende op. Desinvesteringen zijn slecht voorspelbaar ook doordat er de verschillen zijn tussen de netbeheerders qua verhouding tussen kosten en SO. Het is voor de ACM daarom niet goed mogelijk om de efficiënte kosten van een desinvestering vast te stellen, bijvoorbeeld op basis van een sector gemiddelde. De ACM concludeert daarom dat zij geen objectieve, robuuste schatter tot haar beschikking heeft.
378. Op basis van de bovenstaande twee overwegingen concludeert de ACM dat zij voornemens is om desinvesteringen na te calculeren. De ACM licht hierna de uitwerking van de nacalculatie van de werkelijke kosten van desinvesteringen toe.

Uitwerking

379. De uitwerking van de nacalculatie van de werkelijke kosten van desinvesteringen is als volgt. Voor de investeringen daterend van na 2004 kan de ACM op basis van de aanschafwaarde, het jaar van aanschaf, de afschrijvingstermijn en het jaar van desinvesteren, uitrekenen wat de restwaarde van het gedesinvesteerde actief is. Deze restwaarde verrekenet de ACM, als ware deze een eenmalige afschrijving, met de kosten. Als er opbrengsten uit desinvesteringen ontstaan, dan verrekenet de ACM deze met de restwaarde.

10.1.5 De efficiënte kosten van het verwijderen van gasaansluitingen

380. Zoals beschreven in paragraaf 7.3.2 is de ACM in deze reguleringsperiode voornemens om de efficiënte kosten van het verwijderen van gasaansluitingen op individuele basis na te calculeren. Netbeheerders worden namelijk geacht niet meer in gebruik zijnde gasaansluitingen te verwijderen. De ACM definieert de efficiënte kosten als de gemiddelde kosten in de sector per verwijderde aansluiting vermenigvuldigd met het aantal verwijderde aansluitingen. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 7.3.2.
381. De ACM heeft twee overwegingen uit het nacalculatiekader, zoals beschreven in paragraaf 10.1.2, betrokken in haar oordeel of zij voornemens is om de efficiënte kosten van het verwijderen van gasaansluitingen na te calculeren.

382. De eerste overweging die de ACM relevant acht in haar beslissing om al dan niet een voornemen van nacalculatie aan te kondigen, is de vraag of het zinvol is een netbeheerder een prikkel tot kostenverlaging te geven. Hierover merkt de ACM het volgende op. De ACM kiest ervoor om alleen de efficiënte kosten voor het verwijderen van gasaansluitingen na te calculeren. Netbeheerders hebben namelijk mogelijkheden om het verwijderen efficiënt uit te voeren, via bijvoorbeeld het efficiënt aanbesteden van de werkzaamheden of door een efficiënte planning. De ACM beschouwt de efficiënte kosten als de gemiddelde kosten per verwijderde aansluiting op sectorniveau. Op deze wijze krijgen netbeheerders die tegen lagere kosten dan het sectorgemiddelde een verwijdering realiseren meer dan de werkelijke eigen kosten vergoed, en netbeheerders die tegen hogere kosten een verwijdering realiseren minder dan de werkelijke eigen kosten. De ACM concludeert daarom dat met het aankondigen van een voornemen van nacalculatie van de efficiënte kosten een financiële prikkel blijft bestaan voor netbeheerders om kosten te verlagen.
383. De tweede overweging die de ACM relevant acht in haar beslissing om al dan niet een voornemen van nacalculatie aan te kondigen, is de vraag of de ACM een schattingsmethode heeft die leidt tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten. De ACM merkt hierover het volgende op. De ACM kan de verwijderingskosten van gasaansluitingen slechts deels goed schatten. Historische gegevens kunnen in principe worden gebruikt om een inschatting te verkrijgen van de verwijderingskosten per aansluiting, omdat op beperkte schaal reeds verwijderingen plaats hebben gevonden. Wat echter lastiger is om goed te schatten is het totaal aantal aansluitingen dat netbeheerders de komende periode moeten verwijderen. De ACM komt op basis van onderbouwde gegevens tot een zeer ruime bandbreedte van jaarlijkse verwijderingskosten tussen EUR 5 tot 100 miljoen. De ACM concludeert daarom dat zij niet een voldoende objectieve en robuuste schattingsmethode tot haar beschikking heeft om de verwachte efficiënte kosten van verwijderingen van aansluitingen te berekenen.
384. Het bovenstaande overwegende, kondigt de ACM aan dat zij voornemens is de efficiënte kosten voor de verwijdering van gasaansluitingen van de individuele netbeheerders na te calculeren. De toepassing van nacalculatie van verwijderingskosten van gasaansluitingen betekent dat verwijderingskosten opgegeven in jaar t tot vergoeding komen in jaar $t+2$.

10.1.6 De werkelijke kosten van het verwijderen van gasnetten

385. Zoals omschreven in paragraaf 4.1 volgt uit het onderzoek naar afnemend gasnetgebruik dat er als gevolg van de energietransitie uiteindelijk gasnetten moeten worden verwijderd. Netbeheerders zullen hiervoor op grote schaal kosten gaan maken. Onzeker is in welk tempo de gasnetten worden verwijderd. Op grond van de door netbeheerders aangeleverde informatie verwacht de ACM dat er in de reguleringsperiode 2022 – 2026 nog geen aanzienlijke verwijderingen plaatsvinden. Voor zover deze verwijderingen zich wel voordoen in deze reguleringsperiode, is de ACM voornemens om de werkelijke kosten hiervan na te calculeren. De ACM heeft twee overwegingen uit het nacalculatiekader, zoals beschreven in paragraaf 10.1.2, betrokken in haar oordeel of zij voornemens is om de werkelijke kosten voor het verwijderen van gasnetten na te calculeren.
386. Wat betreft de overweging of de ACM een schattingsmethode heeft die leidt tot een goede schatting van de verwachte efficiënte kosten, merkt de ACM het volgende op. In voorgaande reguleringsperiodes hebben netbeheerders nog niet op grote schaal gasnetten verwijderd. Dit

betekent dat de historische gegevens waarop de ACM zich baseert bij het schatten van de verwachte efficiënte kosten, geen goede schatter vormen voor de verwachte efficiënte verwijderingskosten van gasnetten. Ten tweede lijkt er geen goede alternatieve schatter beschikbaar. Een alternatief zou zijn om netbeheerders te vragen een schatting te geven van de verwijderingskosten die zij verwachten, maar zoals hiervoor aangegeven verwachten de netbeheerders nog geen gasnetten te gaan verwijderen in de komende reguleringsperiode. De ACM concludeert daarom dat zij geen robuuste, objectieve schattingsmethode tot haar beschikking heeft om tot een goede schatting te komen van de verwachte efficiënte kosten voor het verwijderen van gasnetten.

387. Wat betreft de overweging of het zinvol is een netbeheerder een prikkel tot kostenverlaging te geven merkt de ACM het volgende op. De ACM acht het zinvol om netbeheerders een prikkel tot kostenverlaging te geven. Een netbeheerder kan namelijk op een efficiënte manier de netten verwijderen en op een inefficiënte manier. Als de ACM de werkelijke kosten voor het verwijderen van gasnetten volledig nacalculeert dan heeft een netbeheerder geen prikkel meer op dit op de efficiënte manier te doen.
388. Het bovenstaande overwegende, kondigt de ACM aan dat zij voornemens is de werkelijke kosten voor de verwijdering van gasnetten van de individuele netbeheerders in deze reguleringsperiode na te calculeren, indien deze kosten zich voordoen. Vanwege de wenselijkheid van de prikkel tot kostenverlaging heeft de ACM heeft nog onderzocht of zij efficiëntieprikkels kan inbouwen in de methode door alleen de efficiënte kosten en niet de werkelijke kosten van het verwijderen van gasnetten te vergoeden. Voor deze reguleringsperiode concludeert de ACM echter dat zij hiertoe niet in staat is.
389. De ACM merkt hierbij wel op dat het goed mogelijk is dat de ACM in een volgende reguleringsperiode meer en robuuste gegevens tot haar beschikking heeft, waardoor zij wel tot een goede schatting kan komen van de efficiënte kosten voor het verwijderen van gasnetten.

10.1.7 De risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen

390. De ACM is voornemens de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen na te calculeren. Hieronder licht de ACM dit toe.
391. VGN/NOGEP/A/E-NL hebben in hun zienswijze op het ontwerpmethodebesluit GTS 2022-2026 aangegeven dat de risicovrije rente en de rente voor de kostenvoet vreemd vermogen nagecalculeerd moeten worden. De ACM toetst dit verzoek aan het nacalculatiekader, zoals beschreven in paragraaf 10.1.2. 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.
392. Met betrekking tot de 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.

393. 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. 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.
394. 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 markttrente 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 markttrente 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 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.
395. 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 voortdurende 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.¹³⁹ 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

¹³⁹ Prof. Dr. C.N. Teulings, Memorandum the Brattle Group on the effect of QE on the WACC, 22 april 2020.

jaren laag voordat deze 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 zijn.

396. 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 2023¹⁴⁰ 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.¹⁴¹ 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.

¹⁴⁰ ECLI:NL:CBB:2023:320, r.o. 4.2.

¹⁴¹ Zie paragraaf 2.1 en paragraaf 3 van de WACC-bijlage (bijlage 3) bij dit besluit.

11 Dictum

397. De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, de methode tot vaststelling van de kwaliteitsterm en de methode tot vaststelling van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld als bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Gaswet vast voor de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2026 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

398. De Autoriteit Consument en Markt maakt dit besluit bekend in de Staatscourant. Dit besluit 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 & 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.

12 Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
ACM	Autoriteit Consument & Markt
Aansluitpunt	Het deel van de aansluiting vanaf het gastransportnet tot en met de eerste afsluiter
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CAPM	Capital Asset Pricing Model
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Codes	In de codes zijn voorschriften, tariefstructuren en voorwaarden uitgewerkt als bedoeld in de artikelen 12a en 12b van de Gaswet
Coteq	Coteq Infra en Beheer B.V.
Cpi	Consumentenprijsindexcijfer
Distributienet	Een fijnmazig gastransportnet met een regionaal karakter en veelal met een lager drukniveau dan het landelijk gastransportnet
DSO	Distributiesysteembeheerder
EAV	Eenmalige aansluitvergoeding
EHD netten	Extra-hoge druk netten
Enduris	Enduris B.V.
Enexis	Enexis Netbeheer B.V.
E-Wet	Elektriciteitswet 1998
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde
Gearing	Een vastgestelde norm met betrekking tot de mate van financiering met vreemd vermogen.
Grootverbruikersaansluiting	Gasaansluiting met een doorlaatwaarde groter dan 40 m ³ (n) per uur
GTS	Gasunie Transport Services B.V., netbeheerder van het landelijk gastransportnet
KIWA	KIWA Gas Technology
KYOS	KYOS Energie Consulting B.V.
Liander	Liander N.V.
Lokale heffingen	Het totaal van precariobelasting en gedoogbelasting
Maatstafconcurrentie	Een vorm van benchmarking waarbij prestaties van netbeheerder met elkaar worden vergeleken. Vervolgens wordt de efficiëntiemaatstaf ('maatstaf') voor iedere netbeheerder bepaald op basis van de prestaties van minimaal één andere netbeheerder
Minister	Minister van Economische Zaken en Klimaat
Nieuwe aansluitaak	Per 1 januari 2020 hebben regionale netbeheerders gas de wettelijke taak om de gehele gasaansluiting met een doorlaatwaarde groter dan 40 m ³ (n) per uur aan te leggen, te beheren en onderhouden, te wijzigen en verwijderen (hierna: de nieuwe aansluitaak)
ORV's	Objectiveerbare regionale verschillen
QE	Quantitative easing
q-factor	Kwaliteitsterm als bedoeld in artikel 81b, eerste lid, onder d, van de Gaswet
RAR	Regulatorische Accountingregels
Regionale netbeheerders gas	Alle netbeheerders die gastransportnetten in beheer hebben en als netbeheerder zijn aangewezen met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet
Rekenvolumes	Het rekenvolume voor elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld
Rendo	N.V. RENDO (Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel)
Representatieve organisaties	Organisaties die op de elektriciteitsmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen
SO	Samengestelde output
Stedin	Stedin Netbeheer B.V.

Tarievenvoorstel	Het voorstel dat elke netbeheerder jaarlijks aan de ACM zendt voor de tarieven die hij zal berekenen voor de uitvoering van zijn taken
TenneT	TenneT TSO B.V., netbeheerder van landelijk hoogspanningsnet
TSO	Transmissiesysteembeheerder
WACC	Weighted Average Cost of Capital. De ACM stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC. De WACC is een percentage
Westland	Westland Infra Netbeheer B.V.
Wet VET	Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met de voortgang van de energietransitie, 1 juli 2020
Wettelijke formule	De formule uit artikel 81b, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet waarmee de ACM de x-factor, de q-factor en de rekenvolumes toepast op de totale inkomsten
x-factor	Korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering