

Aan
Autoriteit Consument en
Markt

Van
GTS

K.c.
Archief,

Datum
10 november 2023

Onderwerp

Reactie consultatie REG27

NOTITIE

Inleiding

In dit document geeft GTS een reactie op de consultatiedocumenten voor de reguleringsperiode startend vanaf 2027 (hierna: "REG27") die ACM tot dusver heeft gepubliceerd.¹ ACM heeft ervoor gekozen een integrale consultatie uit te zetten waarbij uitgangspunten voor de regulering van zowel de landelijk netbeheerders (LNB's) als de regionale netbeheerders (RNB's) (voor zowel elektriciteit als gas) tegelijkertijd geconsulteerd worden.

De tekst in het leidende consultatiedocument, getiteld 'Toekomstige reguleringsperiode netbeheerders', is in de optiek van GTS in veel aspecten voornamelijk gericht op de uitdagingen voor regulering van RNB's en regulering voor elektriciteit in het algemeen als het gaat om de grote voorziene investeringsbehoefte.

GTS geeft daarom in dit stuk een reactie op die onderdelen die voor de regulering van GTS relevant zijn. GTS beantwoordt de vragen per thema met in de titel tussen haakjes op welke vragen het stuk betrekking heeft. Dit geeft ruimte om specifieker in te gaan op de thema's die voor de regulering van GTS relevant zijn. Als gevolg hiervan zal GTS beperkt ingaan op de methode van maatstafregulering die kenmerkend is voor de RNB's evenals de elementen die gaan over de investeringsbehoefte en financiering van de opgave waarvoor de netbeheerders van elektriciteit staan.

Onderdelen die wel relevant zijn voor de regulering van GTS betreffen voornamelijk:

- de hoofdlijnen van de tariefregulering;
- de keuzes voor het gebruik van input- of outputregulering, met in het bijzonder aandacht voor de rol van investeringsplannen;
- de kwaliteitsaspecten van dienstverlening en de rol van investeringen ten behoeve van leveringszekerheid, groen gas en emissiereductie;

¹ Het rapport van ACM, getiteld 'Toekomstige reguleringsmethode netbeheerders Voor de reguleringsperiode vanaf 2027' en de rapporten van professor Brunekreeft, DNV-GL en Frontier Economics.

Gasunie Transport Services B.V.

Datum: 10 november 2023

Onderwerp: Reactie consultatie REG27

- de manier waarop de efficiëntie van GTS wordt vastgesteld, in het bijzonder de vraag of er een statische efficiëntiescore zou moeten worden vastgesteld en de mate van (on)geschiktheid van een benchmarkstudie om een dergelijke score vast te stellen.

Dit document volgt de structuur van het ACM consultatiedocument en geeft een reactie per onderdeel:

- Hoofdpijnen van de tariefregulering (vraag 1 t/m 5);
- Ruimte voor investeringen (vraag 6 t/m 10);
- Stimuleren van tijdig investeren, kwaliteit en innovatie (vraag 11 t/m 14);
- Vaststellen van efficiëntie (15 t/m 18);
- Overige zaken (vraag 19 t/m 23).

GTS geeft in dit stuk een eerste reactie op basis van de voorliggende stukken en de huidige (wettelijke) kaders. GTS behoudt zich alle rechten voor haar zienswijze aan te passen, indien nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven.

1. Hoofdpijnen van de tariefregulering (vragen 1 t/m 5)

Het huidige reguleringskader is sterk veranderd sinds het methodebesluit 2022-2026 (MB22). ACM heeft voor de regulering van gas een aantal wijzigingen doorgevoerd als gevolg van de voorziene daling van de benutting van het gastransportnetwerk. Deze maatregelen worden geschaard onder de zogenaamde HOGAN-maatregelen.² Onlangs zijn o.a. deze maatregelen en andere wijzigingen in de regulering van GTS ter toetsing voorgelegd aan de rechter. Veel van die wijzigingen hebben de toets van het CBb doorstaan (zie uitspraak 4 juli 2023, hierna: "de uitspraak van het CBb"). GTS ziet het huidige reguleringskader op hoofdpijnen als passend en doeltreffend.

Uiteraard is er ruimte om de methode van regulering en de invulling van bepaalde onderdelen te evalueren. De evaluatie kan eventueel leiden tot aanpassing van bepaalde parameters, bijvoorbeeld de versnellingsfactor voor afschrijvingen. GTS verwacht echter niet dat een evaluatie tot ingrijpende veranderingen in de methode zelf zal leiden.

Het huidige reguleringskader geeft GTS voldoende financiële ruimte voor investeringen. Voor gas zal de komende tijd leveringszekerheid een grote rol blijven spelen waar GTS mogelijk voor dient te investeren, bijvoorbeeld om te voorzien in aansluitingen voor kleine velden en / of LNG terminals. Het huidige reguleringskader geeft ruimte om de efficiënte kapitaal- en operationele kosten (inclusief een redelijk rendement) terug te verdienen. Mits op de juiste

² HOGAN staat voor 'HOe Gasregulering Anders' en het doel van de wijziging in regulering met de genomen HOGAN-maatregelen is het voorzien in de afbouw van het aardgastransportnetwerk. Concrete wijzigingen in de methodiek zijn onder andere: versneld afschrijven, de overgang van een reële naar een nominale WACC, resterende afschrijvingskosten van desinvesteringen uit de GAW en kosten voor desinvesteringen in rekening brengen.

Gasunie Transport Services B.V.

Datum: 10 november 2023

Onderwerp: Reactie consultatie REG27

invulling wordt gegeven aan de parameters (waaronder de relevante schatters), voorziet GTS op dit vlak vooralsnog geen majeure knelpunten voor de regulering van gas in REG27.

Het hebben van een publieke aandeelhouder zou geen invloed mogen hebben op de reguleringsmethodiek. Het uitgangspunt is immers dat een netbeheerder zijn efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement mag terugverdienen. Daarnaast dient de netbeheerder een maatschappelijk belang, namelijk het voorzien in de vraag naar gastransportcapaciteit en daarbij sturend op de kwaliteit van gastransport en efficiëntie. Vanuit het perspectief van het maatschappelijk belang, is het evident dat er voldoende ruimte moet zijn binnen het reguleringskader voor het kunnen terugverdienen van efficiënte kosten als gevolg van duurzame initiatieven (met betrekking tot onder andere groen gas en emissiereductie).

In het ontwerpen van een nieuwe methodebesluit is het vooral van belang om vast te stellen wat de uitgangspunten en doelen van regulering zijn en de daarbij behorende randvoorwaarden. Daarna kan een methodiek ontworpen worden waarbij geput kan worden uit elementen van input- en outputregulering, waarbij de verhouding tussen input- en outputregulering dienend moet zijn.

Daarbij merkt GTS op dat het streven naar eenvoud niet mag leiden tot ongegronde nadelen voor de netbeheerder. Een korting op de toegestane inkomsten van de netbeheerder zou uitsluitend gebaseerd mogen worden op een precieze methode die onder andere recht doet aan structurele verschillen. Deze methode dient uiteraard we goed uitlegbaar te zijn.

GTS merkt hierbij op dat voorspelbaarheid van de methode en rechtszekerheid van belang zijn voor zowel de netbeheerder als de netgebruikers. Een voorspelbare methode geeft kaders voor de netbeheerders om een goed business plan op te stellen. Een voorspelbare methode geeft netgebruikers zekerheid en input om scenario's te schetsen voor toekomstige tariefontwikkelingen.

Flexibiliteit zou een plek moeten krijgen binnen een voorspelbaar kader van de reguleringsmethodiek. Concreet zou in de reguleringsmethodiek vooraf vast moeten komen te staan op welke onderdelen flexibiliteit gewenst is. Een voor de hand liggende wijze om flexibiliteit toe te passen gedurende een reguleringsperiode is het nacalculatiekader. Daarbij is het van belang om vooraf vast te stellen welke onderdelen in het nacalculatiekader opgenomen worden.

In het kader van de alom gewenste tariefstabiliteit binnen een reguleringsperiode, zou de introductie van een '*regulatory account*' overwogen kunnen worden. Via een dergelijke constructie wordt het inkomstenniveau per jaar voor de gehele reguleringsperiode vooraf vastgezet en worden (vrijwel) alle nacalculaties gedurende de reguleringsperiode 'op de lat' gezet, waarbij een bandbreedte kan worden vastgesteld voor een beperkte jaarlijkse verrekening (c.q. de toegestane jaarlijkse afwijking van het vooraf vastgestelde inkomstenniveau). Aan het einde van de reguleringsperiode wordt de totale som aan nacalculaties dat 'op de lat staat' verrekend bij de start van een nieuwe reguleringsperiode.

Gasunie Transport Services B.V.

Datum: 10 november 2023

Onderwerp: Reactie consultatie REG27

2. Ruimte voor investeringen en rol van investeringsplannen (vraag 6 t/m 10)

Het onderdeel 'Ruimte voor investeringen' lijkt met name in te gaan op de investeringsopgave voor de regionale netbeheerders voor elektriciteit. Voor GTS worden per MB22 alle investeringen nagecalculeerd en vooralsnog werkt deze methodiek naar behoren omdat het enerzijds voorziet in flexibiliteit van vergoeding voor investeringen en anderzijds is er nog altijd de mogelijkheid om deze investeringen te toetsen op efficiëntie.

Het investeringsplan biedt een overzicht van alle voorgenomen uitbreidings- en vervangingsinvesteringen. Dit plan wordt ter toetsing voorgelegd aan EZK en ACM ter beoordeling van nut en noodzaak. Het format van een investeringsplan leent zich niet voor de beoordeling van de efficiëntie van een investering.

De uitgangspunten voor een investeringsplan zijn de energiescenario's. Hieruit volgt een knelpuntenanalyse voor vaststelling van capaciteits- en kwaliteitsknelpunten en daarop volgt een beschrijving van de noodzakelijke investeringen. De kosten voor de investeringen worden geschat op basis van de informatie op dat moment, echter de realisatie van de daadwerkelijke kosten voor een investering worden pas volledig duidelijk wanneer het project is afgerond. De afgelopen jaren hebben laten zien dat factoren zoals inflatie, beschikbaarheid van (technisch) personeel en externe omstandigheden als het Coronavirus de kosten van een investering sterk kunnen doen veranderen ten opzichte van de aanvankelijke inschatting.

Een tijdsverschil van slechts enkele jaren tussen planning en uitvoering kan al zorgen voor een groot verschil tussen de verwachte en gerealiseerde kosten voor een investering. Om deze reden leent een investeringsplan zich niet voor het vaststellen van de efficiëntie van de investeringskosten.

3. Stimuleren van tijdig investeren, kwaliteit en innovatie (vraag 11 t/m 14)

Gas zal voorlopig een grote rol blijven spelen in de energiemix en daarom zullen er investeringen nodig blijven in het landelijke gastransportnet om veilig, betrouwbaar en efficiënt gastransport te kunnen blijven garanderen. Thema's die een rol spelen de komende decennia zijn onder andere:

- maatregelen omwille van het borgen van leveringszekerheid;
- reductie van emissies bij gastransport;
- faciliteren van invoeding van groen gas.

Leveringszekerheid

Leveringszekerheid was in Nederland gedurende lange tijd min of meer vanzelfsprekend. Er was voldoende aanbod van gas uit import en kleine velden en Nederland had altijd het Groningenveld achter de hand. Die situatie is de afgelopen jaren echter drastisch veranderd

Gasunie Transport Services B.V.

Datum: 10 november 2023

Onderwerp: Reactie consultatie REG27

door het weggefallen Russische aanbod en de sluiting van het Groningenveld. Dit betekent dat leveringszekerheid niet langer een gegeven is. De veranderde gasmarkt heeft er reeds in geresulteerd dat GTS geïnvesteerd heeft in een leiding ter aansluiting van de Eems Energy (LNG) Terminal en een investeringsbesluit heeft genomen om het netwerk op de Maasvlakte uit te breiden om invoeding vanuit een additionele, nog te realiseren LNG-tank van GATE Terminal te faciliteren. In het geval er de komende jaren additionele LNG-projecten tot ontwikkeling komen, zal GTS hier mogelijk voor moeten investeren.

Daarnaast zal, om de leveringszekerheid in de toekomst te borgen, er wetgeving ontwikkeld worden die gevolgen kan hebben voor de rolverdeling en verplichtingen van diverse partijen die actief zijn op de gasmarkt.

Emissiereducties

GTS heeft de ambitie om, in lijn met Europese regelgeving voor emissiereductie waaronder de voorziene Methaanverordening³, te investeren in maatregelen die gastransport emissies verder reduceren. Het beoordelen van deze investeringen vragen een bredere benadering dan enkel een financiële afweging. De afweging kan verbreed worden door bijvoorbeeld in de afweging voor een investering mee te nemen in hoeverre een (vervangings)investering zorgt voor een reductie in CO₂-emissies of CO₂-emissie equivalenten.

Zo heeft GTS in het addendum op het IP2022⁴ een vervangingsinvestering getoetst betreffende het vervangen van continu emitterende regelaars voor niet emitterende regelaars op meet & regelstations. Hier zijn de kosten van de vervangingsinvestering o.a. beoordeeld op de hoeveelheid bespaarde emissies. De eerder geschetste ontwikkelingen op gebied van regelgeving zullen naar verwachting meer van dergelijke investeringen noodzakelijk maken.

Duurzame investeringen zoals vervangingsinvesteringen in het kader van emissiereductie en investeringen in groen gas creëren maatschappelijke waarde. Echter, op dit moment ontbreekt een stimulans voor dergelijke investeringen.

Groen gas

Nederland heeft grote ambities om het aandeel groen gas in het gassysteem te verhogen. ACM heeft in de Marktscan Groen Gas⁵ aangegeven dat netbeheerders de invoeding van groen gas faciliteren in lijn met de 1,6 BCM (circa 16 TWh) uit de bijmengverplichting⁶. Daarom wil de ACM, in aanloop naar de volgende reguleringsperiode vanaf 2027, integraal onderzoeken op welke wijze de kosten die worden veroorzaakt door (het aansluiten van) groen gas producenten kunnen worden vergoed.

Ten aanzien van de investeringen voor het faciliteren van de inname van groen gas, investeert GTS voornamelijk in groen gas verzamelleidingen en groen gas boosters. Dit type leidingen en

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0805>

⁴ <https://www.gasunietransportservices.nl/uploads/fckconnector/e675f0aa-b4a2-5893-930e-85196a59b141/3390242148/Definitief%20addendum%20IP2022%20%28augustus%202023%29.pdf>

⁵ <https://www.acm.nl/system/files/documents/marktscan-groen-gas.pdf>

⁶ (Kamerstukken 2021-2022, 32 813, nr. 1230)

Gasunie Transport Services B.V.

Datum: 10 november 2023

Onderwerp: Reactie consultatie REG27

compressoren zijn van een ander type dan de reguliere investeringen ten behoeve van transport voor aardgas.

4. Vaststellen van efficiëntie (vraag 15 t/m 18)

Uitgangspunten vaststelling efficiëntie

Voor het vaststellen van de efficiëntie van een netbeheerder bestaan meerdere instrumenten, waaronder:

- statische efficiëntie (theta), op dit moment vastgesteld door ACM middels een Europees benchmark onderzoek;
- dynamische efficiëntie (frontier shift), veelal vastgesteld aan de hand van economische data van productiviteitsontwikkeling op sector niveau;
- doelmatigheidstoetsen, uitgevoerd door ingenieursbureaus.

Vaststelling statische efficiëntie - niet verplicht, niet nodig en praktisch schier onmogelijk

GTS stelt voorop dat de ACM niet verplicht is een statische efficiëntie vast te stellen en/of in de regulering toe te passen middels een Europees benchmarkonderzoek, omdat een wettelijke grondslag voor een dergelijke verplichting ontbreekt. Artikel 13 van de Gasverordening omvat geen verplichting voor de ACM als toezichthouder om een kostenbenchmark uit te (laten) voeren en/of in de regulering toe te passen. Artikel 82 van de Gaswet noch enige andere wettelijk bepaling maakt een kostenbenchmark of toepassing van een θ op de totale kosten van GTS verplicht. Bovendien, wanneer de ACM geen statische efficiëntieschatting toepast, heeft de ACM altijd nog de instrumenten van dynamische efficiëntie en doelmatigheidstoetsen ter beschikking. Het is dus niet zo dat GTS geen prikkel zou hebben tot efficiënt handelen in het geval de ACM zou besluiten om in REG27 geen statische efficiëntiescore op GTS toe te passen. Sterker nog, een dergelijk besluit zou in lijn zijn met de *common practice* in Europa: de ACM is de uitzondering die de regel bevestigt dat er in heel Europa geen enkele toezichthouder is die een statische efficiëntie vaststelt op basis van een Europees benchmarkonderzoek (de zogenaamde Transmission Cost Benchmarking-studies, ofwel "TCB-studies") en deze vervolgens ook daadwerkelijk direct toepast in nationale regulering.

Zoals uitgesproken door het CBb, om toegepast te mogen worden in de regulering, dient een Europees benchmark onderzoek aan de voorwaarden van o.a. zorgvuldigheid, reproduceerbaarheid, transparantie en controleerbaarheid te voldoen. Voor het vaststellen van de statische efficiëntie is het van essentieel belang dat een netbeheerder wordt vergeleken met een structureel vergelijkbare netbeheerder.⁷ Daarnaast is het van belang dat het benchmarkonderzoek uitlegbaar is en als zodanig ook concrete handvatten voor verbetering biedt.

⁷ Art. 13 van de Gasverordening

Gasunie Transport Services B.V.

Datum: 10 november 2023

Onderwerp: Reactie consultatie REG27

Benuttingsefficiëntie versus uitvoeringsefficiëntie

Wat betreft het onderscheid tussen benuttingsefficiëntie en uitvoeringsefficiëntie benadrukt GTS, wederom in lijn met de uitspraak van het CBb, dat het voor een gas TSO van belang is om in een Europees benchmarkonderzoek enkel uit te gaan van de uitvoeringsefficiëntie. De benuttingsefficiëntie is immers een voorwaarde voor een investeringsbesluit. De benutting kan om allerlei redenen veranderen in de tijd (bijvoorbeeld weersomstandigheden of afnemend gebruik), wat de onderbouwing ten tijde van het investeringsbesluit niet anders maakt en betekent dat de investeringskosten niet achteraf alsnog als inefficiënt kunnen worden beschouwd.

Obstakels in de toepassing van de TCB-studies

Los van de randvoorwaarden en condities voor het toepassen van een benchmarkstudie ziet GTS veel obstakels in de opzet van de TCB-studies die de toepassing in de regulering in de weg staan. Zonder hierin uitputtend te zijn:

- De ACM hanteert geen eenduidige definitie van het begrip (statische) efficiëntie;
- De ervaring laat zien dat een DEA-model op meerdere manieren kan worden vormgegeven, leidend tot een range van efficiëntie scores;
- De structurele vergelijkbaarheid in een *sample* van Europese TSO's is moeilijk te borgen;
- Om de data van verschillende TSO's over meerdere decennia vergelijkbaar te maken dienen allerlei subjectieve aannames gemaakt te worden waardoor het niet mogelijk is om benchmark data op objectieve basis vergelijkbaar te maken;
- Er kleven grote nadelen aan de methodiek van Data Envelopment Analysis ("DEA");
- Robuustheidsanalyses laten de gevoeligheid van de DEA-methode zien.

Geen eenduidige definitie van efficiëntie

Tot op heden is niet duidelijk hoe ACM precies de definitie van efficiëntie vaststelt. In het methodebesluit 2022-2026 schrijft ACM onder andere dat *'de mate van efficiëntie van GTS het beste kan worden bepaald door de kostenefficiëntie (de verhouding van outputs tot kosten) van GTS te vergelijken met de kostenefficiëntie van buitenlandse TSO's' en 'de statische efficiëntie van GTS kan op verschillende manieren worden vastgesteld'*.⁸ Enerzijds is er ruimte in de invulling van de inputs en outputs als het gaat om de definitie van efficiëntie en anderzijds zijn er ook meerdere methodes om de efficiëntie vast te stellen. Beide punten leiden tot verschillende definities en maatstaven van efficiëntie waardoor de uitkomst van het efficiëntie getal (theta) te veel afhankelijk is van (subjectieve) keuzes en niet per se iets zegt over het daadwerkelijke efficiëntieniveau van een netbeheerder. In wetenschappelijke termen gaat het hier om de betrouwbaarheid van de studie: meet de methode daadwerkelijk wat het beoogt te meten?

Verschillende modellen laten verschillende uitkomsten zien

In het verlengde van het gebrek aan de definitie van efficiëntie ligt er ruimte in de invulling van het benchmark model. In het algemeen is het tot op zekere hoogte vast te stellen wat de

⁸ Randnummers 274 en 276 van methodebesluit 2022-2026.

Gasunie Transport Services B.V.

Datum: 10 november 2023

Onderwerp: Reactie consultatie REG27

in scope en *out of scope* kosten zijn maar is er veel meer ruimte in de vaststelling van de output parameters. In theorie zijn meerdere keuzes mogelijk. Deze keuzes kunnen echter leiden tot sterk verschillende uitkomsten. Bijvoorbeeld in één van de benchmarkstudies die gebruikt zijn in methodebesluit 2017-2021 zijn drie modellen getoetst waarbij de breedte van de range van de scores op circa 15% lag⁹. Dat roept de vraag op in hoeverre deze uitkomsten werkelijk iets zeggen over efficiëntie in de praktijk of in hoeverre het efficiëntie getal exact te meten is.

Structurele vergelijkbaarheid

Wat betreft structurele vergelijkbaarheid kan GTS enkel gebenchmarkt worden met netbeheerders die een vergelijkbaar type netwerk opereren. Daarnaast kan het zo zijn dat niet alle TSO's überhaupt dezelfde activiteiten uitvoeren. Activiteiten die niet vergelijkbaar zijn dienen buiten een benchmark gehouden te worden. Een goed voorbeeld hiervan – en waar nu al rekening mee gehouden wordt – is kwaliteitsconversie van H-gas naar L-gas. In toenemende mate zullen ook de investeringen ten behoeve van de invoeding en transport van groen gas een rol spelen. Bovendien gaat het thema emissiereductie een belangrijke rol spelen in de komende jaren. Dat kan leiden tot additionele investeringen of tot een andere invulling van voorgenomen investeringen. De verschillende mate waarin Europese TSO's de komende jaren zullen investeren in bijvoorbeeld groen gas aansluitingen en maatregelen voor emissie reducties, kan resulteren in het bemoeilijken van appels met appels vergelijken.

Aannames tot vergelijkbaarheid van de data van Europese TSO's

De consultant van het TCB-onderzoek neemt aan dat alle TSO's in de benchmark gedurende decennia overal in Europa onder dezelfde (politieke, economische, maatschappelijke, etc.) omstandigheden hebben geïnvesteerd en geopereerd. Dat is evident niet het geval. TSO's maken – net als andere bedrijven – investeringsbeslissingen met inachtneming van de op dat moment geldende omstandigheden of exogene factoren. Het gaat hierbij om macro-economische factoren als wisselkoersen, de kosten van kapitaal en arbeid en inflatie, maar ook om niet-economische factoren als het politieke systeem, maatschappelijke stabiliteit, de mate van institutionalisering, wet- en regelgeving en geografische verschillen.

Het is onmogelijk al deze verschillen over meerdere decennia te normaliseren naar één getal vandaag de dag. Voor leidingen wordt bijvoorbeeld 60 jaar aan historische data meegenomen. Hierin spelen effecten van arbeidskostenverschillen, wisselkoerseffecten, verschillen in inflatie etc. waarvoor onmogelijk perfect genormaliseerd kan worden. Daarnaast speelt nog het probleem dat voor veel – met name Oost-Europese – TSO's de historische data niet beschikbaar is en daarom maar uitgegaan wordt van een transactiewaarde ten tijde van privatisering.

⁹ Randnummer 205 methodebesluit 2017-2021, https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/16965_methodebesluit-gts-2017-2021.pdf.

Gasunie Transport Services B.V.

Datum: 10 november 2023

Onderwerp: Reactie consultatie REG27

Inherente problemen aan de DEA-methode

Tot dusver is de DEA-methode gangbaar in de benchmarkstudies. De DEA-methode kent echter een aantal inherente problemen, die GTS ook eerder in het beroep tegen methodebesluit 2022-2026 heeft ingebracht, waaronder:

- DEA laat een beperkt aantal outputparameters toe: DEA is een relatief simpele methode waarin output wordt gemeten door middel van slechts enkele parameters. De vraag is daarom of de werkelijke output volledig gedekt wordt in het gebruikte model.
- DEA is deterministisch: dit houdt in dat DEA geen onderscheid kan maken tussen 'inefficiëntie' en 'ruis'. Ruis betreft niet verklaarde variatie in de data; alle zaken die verschillen verklaren buiten de gedefinieerde parameters in het model. Dit is een groot verschil met de andere (stochastische) methoden zoals Stochastic Frontier Analysis (SFA), waar dit verschil wel kan worden geïdentificeerd.
- DEA is gevoelig voor fouten in de dataverzameling: net als voor structurele verschillen tussen TSO's, geldt ook voor fouten in de data dat DEA hiervoor niet corrigeert, bijvoorbeeld omdat de data niet uniform zijn aangeleverd. Dit kan ten onrechte leiden tot een lagere score omdat DEA data ruis voor inefficiëntie aanziet.
- DEA gaat uit van vrije substitutie van output: DEA neemt aan dat men vrijelijk outputs tegen elkaar kan uitruilen. Mocht een onderzochte partij goed scoren (efficiënt zijn) op output A, maar minder goed scoren op output B, dan is de aanname van DEA dat deze partij al haar productie van output B kan stoppen, en kan inruilen tegen extra output A, waardoor haar benchmarkscore stijgt. Deze aanname gaat echter niet altijd op. Zeker in het geval van TSO's kunnen de gekozen inputs en outputs sterk afhankelijk zijn van de kenmerken van het land waarin de TSO opereert (en de daaruit voortvloeiende wettelijke taken die een TSO dient uit te voeren).

Robuustheidsanalyses laten gevoeligheid van DEA-methode zien

In het hypothetische geval dat voor alle relevante verschillen gecorrigeerd is, dan nog is er vaak een mogelijkheid om op meerdere manieren voor deze verschillen te corrigeren. Het is van belang in een benchmarkstudie om deze factoren inzichtelijk te maken. Voorbeelden hier van zijn:

- Er is geen sector specifieke inflatie index beschikbaar en dus zijn er meerdere manieren om voor inflatie te corrigeren.
- Voor de arbeidskostencorrectie is er geen enkele *fit for purpose* index beschikbaar maar zijn er meerdere mogelijkheden.
- Een laatste voorbeeld is de gevoeligheid voor de discontovoet (WACC) en het feit dat de WACC van jaar tot jaar variabel is, voornamelijk door de volatiliteit van de risico vrije rente. Afhankelijk van de gekozen WACC zal de benchmark score variëren.

Rapport Frontier Economics

In opdracht van ACM heeft Frontier Economics een rapport opgeleverd met betrekking tot het gebruik van diverse benchmarkmethodes. De uitgangspunten in het rapport van Frontier Economics zijn de volgende drie aandachtsgebieden:

- 1) uitdagingen als gevolg van de energietransitie;

Gasunie Transport Services B.V.

Datum: 10 november 2023

Onderwerp: Reactie consultatie REG27

- 2) transparantie van de gebruikte benchmark methode;
- 3) bronnen van inefficiëntie;

GTS volgt deze uitgangspunten, echter gaan ze voorbij aan de bezwaren die GTS in de loop van het dossier heeft ingebracht in het beroep tegen methodebesluit 2022-2026. Hoewel de uitspraak van het CBb niet rept over de ingebrachte inhoudelijke bezwaren, neemt dat niet weg dat deze inhoudelijke bezwaren nog altijd overeind staan. Een aantal van deze bezwaren zijn op hoofdlijn in de paragrafen hiervoor opgenomen. Het had in de rede gelegen dat ACM deze bezwaren ook aan Frontier Economics had meegegeven in de afweging van benchmark alternatieven.

Daarna volgt Frontier Economics met een longlist van benchmarkmethodes. Dit is een goed te lezen stuk en biedt een kapstok met diverse benchmarkmethodes en is daarmee een nuttig startpunt voor de discussie over wat nu wel een passende benchmarkmethode kan zijn. Het rapport van Frontier Economics gaat echter vrij summier in op de verschillende methodes. GTS is daarom nog niet zover om op basis van dit overzicht zich een volledig beeld te vormen van de voordelen en nadelen van de diverse methodes.

De alternatievenafweging van Frontier Economics voor het reduceren van de long list naar een short list van methodes is geënt op vier dimensies:

- 1) Bevordering van efficiëntie, met de mogelijkheid om:
 - a. historische verschillen te identificeren;
 - b. aandachtsgebieden voor verbetering aan te geven; en
 - c. rekening te houden met toekomstige investeringen.
- 2) Transparantie, met de specifieke eisen:
 - a. dat de methode inzichtelijk en te begrijpen is, en
 - b. door de deelnemende netbeheerder te repliceren en te controleren is.
- 3) Robuustheid.
- 4) Toepasbaarheid, overwegende:
 - a. dat de data beschikbaar is en van voldoende kwaliteit is;
 - b. de steekproefgrootte benodigd voor verschillende methodes; en
 - c. de benodigde inspanningen om de methode uit te voeren.

Het startpunt van de evaluatie lijkt te zijn dat Frontier Economics uitgaat van een noodzaak van het vergelijken van historische data (punt 1a). Vervolgens gaat het rapport slechts beperkt in op de uitdagingen van het vergelijkbaar maken van historische data. Dit is juist de kern van één van de huidige problemen in de TCB-opzet, namelijk dat het zeer complex zo niet onmogelijk is om op een goede manier voor alle historische verschillen te corrigeren.

ACM zou moeten overwegen om in het nieuwe methodebesluit het uitgangspunt van een TOTEX benchmark los te laten en meer ruimte te zoeken voor alternatieve methodes die een betrouwbaarder beeld van efficiëntie geven. Het rapport van Frontier Economics biedt hiertoe een aanzet. In het vervolg van het REG27 proces dient hier meer diepgang aan gegeven te worden en GTS is zeer graag bereid hierin mee te denken.

Gasunie Transport Services B.V.

Datum: 10 november 2023

Onderwerp: Reactie consultatie REG27

Met betrekking tot de nieuwe reguleringsperiode (REG27) merkt GTS op dat eventuele toepassing van de uitkomsten van de thans lopende TCB21-studie voor GTS onacceptabel is. De huidige TCB21-studie voldoet op generlei wijze aan de uitspraak van het CBb waarin voorwaarden zijn gesteld voor toepassing van de uitkomsten van een dergelijk onderzoek (m.b.t. zorgvuldigheid, reproduceerbaarheid, transparantie en controleerbaarheid). Bovendien is de TCB21-studie op hoofdlijnen een kopie van de TCB18-studie en zijn de fundamentele inhoudelijke bezwaren zoals door GTS opgevoerd tegen de TCB18-studie in de beroepsprocedure inzake methodebesluit 2022-2026 evengoed van toepassing op de huidige TCB21-studie.

5. Overige zaken (vraag 19 t/m 23)

Duur reguleringsperiode

Wat betreft de duur van de reguleringsperiode heeft het de voorkeur van GTS om voor een zo lang mogelijke periode te kiezen, mits de methode voldoende flexibel is voor de gekozen periode. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om de looptijd van het methodebesluit op enig moment in tijd gelijk te laten lopen met de looptijd van het NC TAR besluit.

Rapporten Brunekreeft en DNV-GL

In deze initiële reactie beperkt GTS zich tot het rapport van Frontier Economics met betrekking tot het gebruik van de benchmark. GTS heeft de rapporten van DNV-GL en Brunekreeft gelezen en geconstateerd dat deze rapporten zich richten op de uitdagingen voor de regulering van elektriciteit. Mogelijk dat in de toekomstige discussies over REG27 er elementen uit deze studie gehaald kunnen worden die ook voor gas relevant zijn. GTS behoudt zich het recht voor in de loop van het REG27-proces op al deze rapporten terug te komen.