

Nederlandse Mededingingsautoriteit

METHODEBESLUIT

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 82, lid 2 van de Gaswet.

Nummer 102752 / 403

Betreft zaak: Methodebesluit GTS voor de taak "kwaliteitsconversie"

Datum:

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Leeswijzer	6
3	Wettelijke kader	7
3.1	Europees recht	7
3.2	De bevoegdheidsgrondslag	9
3.3	Beleidsregel	10
4	Context van dit besluit	12
4.1	Inhoudelijke context	12
4.2	Wettelijke context	15
5	Beoordelingskader van de Raad	17
5.1	Doelstellingen	17
5.2	Interpretatie van de Raad	22
6	Methode van regulering kwaliteitsconversietaak GTS	29
6.1	Reguleringsperiode	30
6.2	Te reguleren taken en kosten	31
6.3	Totstandkoming van de x-factor	32
6.3.1	<i>Bepaling x-factor</i>	32
6.3.2	<i>Bepaling begininkomsten</i>	34
6.3.3	<i>Bepaling eindinkomsten</i>	36
6.4	Behandeling van uitbreidingsinvesteringen en nieuwe producten en diensten	44
6.4.1	Algemeen	44
6.4.2	<i>Behandeling van uitbreidingsinvesteringen</i>	44
6.4.3	<i>Behandeling van nieuwe producten en diensten</i>	47
6.5	Totstandkoming van tarieven	48
6.5.1	<i>Toepassing rekenhoeveelheden bij totstandkoming tarieven</i>	48
6.5.2	<i>Toepassing bandbreedte bij totstandkoming tarieven</i>	51
7	Procedure	54
8	Dictum	56
	<i>Bijlage A: Uitwerking van de methode in rekenkundige formules</i>	57
1	Inleiding	57
2	Formules	57
2.1	Toepassing van de x-factor en rekenhoeveelheden	57
2.2	Vaststelling van de x-factor	59
2.2.1	<i>Begininkomsten</i>	59
2.2.2	<i>Eindinkomsten</i>	59
2.3	Rekenhoeveelheden	63
	<i>Bijlage B: Mogelijke aanleiding tot afwijking kostenoriëntatie</i>	64
3	Concurrentie tussen pijpleidingen	64

Bijlage C: Materiële vaste activaklassen en afschrijvingstermijnen..... 68

Bijlage D: Reactie op zienswijzen van belanghebbenden

1 Inleiding

1. Met dit besluit geeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) uitvoering aan artikel 82, lid 2 van de Gaswet. Op grond hiervan moet de Raad voor elke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet Gas Transport Services B.V. (hierna: GTS), genoemd in artikel 10 en 10a van de Gaswet, een methode van regulering vaststellen die een doelmatige bedrijfsvoering bevordert. Tegelijkertijd dient GTS ervoor zorg te dragen dat de kwaliteit van de uitvoering van haar taken en de kwaliteit van het gastransportnet op peil blijft. Ten behoeve van het bevorderen van de doelmatige bedrijfsvoering stelt de Raad een doelmatigheidskorting (hierna: *x-factor*) vast (artikel 82, lid 4 van de Gaswet). In dit methodebesluit wordt de methode van regulering voor de taak “kwaliteitsconversie” neergelegd en wordt bepaald hoe de *x-factor* tot stand komt (methode). De vaststelling van de hoogte van deze *x-factor* vindt plaats in een separaat besluit.
2. In dit methodebesluit wordt een methode van regulering vastgesteld voor de taak als genoemd in artikel 10a, lid 1 sub c van de Gaswet (kwaliteitsconversie), zijnde de taak: *‘Gebruikers van het door hem beheerde gastransportnet aan te bieden het gas dat zij hem aanbieden voor transport door bijmenging van gassen of op andere wijze in een overeengekomen kwaliteit en samenstelling te brengen, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd.’* Voor de taken als genoemd in artikel 10, lid 1, 2 en 3 en 10a, lid 1 sub a, b en d (de transportaak en daaraan gerelateerde taken, balancerings- en flexibiliteitsdiensten) worden separaat methodebesluiten vastgesteld.

3. De vaststelling van dit methodebesluit komt geruime tijd na de uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna: CBB), waarmee een vorig methodebesluit¹ werd vernietigd. Reden is dat de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) kort na de uitspraak van het CBB aankondigde² zo spoedig mogelijk een nieuw reguleringskader te zullen gaan vaststellen dat op GTS van toepassing zou zijn. Gezien de (verwachte) invloed van dit reguleringskader op het te ontwikkelen methodebesluit heeft de Raad gemeend dat het van belang was rekening te houden met dit nieuwe reguleringskader bij de voorbereiding van een nieuw methodebesluit. Het beleidskader van de Minister is inmiddels neergelegd in een beleidsregel met nadere regels met betrekking tot de uitoefening door de Raad van de bevoegdheid in artikel 82, lid 2 van de Gaswet³ (hierna: de Beleidsregel), welke op 7 juli 2008 is vastgesteld. Een nadere uitwerking van de consequenties die de Raad verbindt aan de Beleidsregel in relatie tot de inhoud van dit methodebesluit komt in hoofdstuk 5 aan de orde.
4. De Raad stelt dit besluit vast voor de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2012 (hierna: reguleringsperiode). Dit besluit is van toepassing op de netbeheerder die gas transporteert over het landelijk gastransportnet (GTS).

¹ Besluit met kenmerk 101847-65. Dit besluit is vernietigd door het CBB uitspraak LJN: AZ3365 van 30 november 2006.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29023, nr. 37, brief van de Minister aan de Tweede Kamer van 29 maart 2007, inzake het Reguleringsmodel gastransport landelijk netbeheerder GTS. Op 2 oktober 2006 had de Minister dit voornemen al aangekondigd, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 023, nr. 31.

³ Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 7 juli 2008, nr. WJZ 8076154, met betrekking tot de uitoefening door de Raad van Bestuur van de Mededingingsautoriteit van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 82, lid 2 van de Gaswet (Staatscourant 11 juli 2008, nr. 132/pag. 15).

2 Leeswijzer

Opbouw van het besluit

5. Met dit besluit stelt de Raad een methode van regulering vast (hierna: methodebesluit), inclusief de wijze waarop de x -factor voor de beheerder van het landelijk gastransportnet tot stand komt, die betrekking heeft op de taak kwaliteitsconversie.
6. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. In de hoofdstukken 1 tot en met 5 beschrijft de Raad welk kader hij hanteert voor dit besluit. Dit kader is van belang om de uiteindelijke keuzes van de Raad bij de totstandkoming van de methode van regulering te motiveren. Het kader wordt onder meer bepaald door de wettelijke basis (hoofdstuk 3), de context van de regulering van het landelijk gastransportnet (hoofdstuk 4) en de doelstellingen van de wetgever (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 bevat een beschrijving van de werking van het reguleringssysteem. Hierbij beschrijft de Raad, gegeven het kader, uitvoerig de methode tot vaststelling van de x -factor en de wijze waarop richting wordt gegeven aan de hoogte en invulling van de tarieven. Hoofdstuk 7 bevat een omschrijving van de procedure die de Raad gevolgd heeft bij de totstandkoming van dit besluit. De Raad eindigt het besluit met zijn 'dictum' (hoofdstuk 8).

Bijlagen bij het besluit

7. ⁴De Raad heeft 3 bijlagen toegevoegd aan het besluit. De bijlagen zijn onderdeel van onderhavig besluit. Bijlage A bevat een uitwerking van de methode tot vaststelling van de x -factor in rekenkundige formules. Bijlage B bevat een uitwerking van een analyse van de Raad die betrekking hebben op de vraag of er aanleiding bestaat om af te wijken van het Europeesrechtelijke uitgangspunt van kostenoriëntatie van tarieven en een systematiek van benchmarking toe te passen bij de vaststelling van de tarieven voor GTS. In Bijlage C is een tabel met van toepassing zijnde afschrijvingstermijnen voor materiële vaste activa terug te vinden voor die activaklassen waarvoor in de Beleidsregel de afschrijvingstermijnen niet zijn vastgelegd⁵. In Bijlage D geeft de Raad zijn reactie op de zienswijzen van belanghebbenden. Deze zienswijzen zijn mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzenperiode. Indien de zienswijzen hebben geleid tot een wijziging van dit besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit, dan zal de Raad dat duidelijk aangeven in onderhavig besluit.

⁴ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijze 37 van bijlage D bij dit besluit.

⁵ Deze afschrijvingstermijnen zijn ontleend aan de regulatorische accounting regels (RAR) voor regionale netbeheerders gas.

3 Wettelijke kader

8. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de bepalingen die gezamenlijk de wettelijke basis vormen voor dit besluit.

3.1 Europees recht

9. De Nederlandse wet- en regelgeving wordt in belangrijke mate beïnvloed door de Europese regelgeving op het gebied van energie. Deze regelgeving is, voor zover die is neergelegd in de Europese Richtlijn⁶ (hierna: de Richtlijn), overgenomen in de Gaswet en werkt, voor zover opgenomen in de Europese Verordening⁷ (hierna: de Verordening), rechtstreeks door in het Nederlandse rechtssysteem. Gezien de rol van de Europese regelgeving wordt hieronder een opsomming gegeven van de relevante Europeesrechtelijke bepalingen.
10. De Richtlijn legt regels neer voor de interne gasmarkt. Artikel 18 van deze richtlijn bevat de grondslag op basis waarvan lidstaten een tariefreguleringsstelsel voor gastransport opzetten.

‘-1. De lidstaten dragen zorg voor de invoering van een regeling voor toegang van derden tot het transmissie- en distributiesysteem (...), op basis van gepubliceerde tarieven die gelden voor alle in aanmerking komende afnemers, inclusief leveringsbedrijven, en die objectief worden toegepast, zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. De lidstaten zorgen ervoor dat die tarieven dan wel de methoden voor de berekening ervan, alvorens in werking te treden, worden goedgekeurd door een regelgevende instantie als bedoeld in artikel 25, lid 1, en dat deze tarieven, en de methoden indien alleen de methoden zijn goedgekeurd, worden gepubliceerd alvorens van kracht te worden.’

⁶ Europese Richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG

⁷ Europese Verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten.

11. Artikel 25 van de Richtlijn bepaalt het volgende:
- '-1. De lidstaten wijzen een of meer bevoegde instanties met de functie van regelgevende instantie aan. Deze instanties zijn geheel onafhankelijk van de belangen van de gassector. Zij zijn ingevolge dit artikel ten minste verantwoordelijk voor het garanderen van non-discriminatie, daadwerkelijke mededinging en doeltreffende marktwerking (...).*
- 2. De regelgevende instanties zijn verantwoordelijk voor de vaststelling of de aan de inwerkingtreding voorafgaande goedkeuring van ten minste de methoden voor het berekenen of vastleggen van de voorwaarden inzake:*
- a) aansluiting op en toegang tot nationale netwerken, inclusief de tarieven inzake transmissie en distributie (...). Deze tarieven of methoden maken het mogelijk dat de noodzakelijke investeringen in de netwerken zodanig worden uitgevoerd dat zij de rentabiliteit van de netwerken (...) waarborgen;*
- b) de verstrekking van balanceringsdiensten.'*
12. De Verordening legt uitgangspunten neer voor de toegang tot aardgastransmissienetten, zoals het landelijk gastransportnet, met het doel belemmeringen voor de voltooiing van de interne markt aan te pakken. Onder meer worden criteria vastgesteld voor de berekening van de tarieven voor de toegang tot het net. Artikel 3 van de Verordening bepaalt het volgende:
- '-1. De door de transmissiesysteembeheerders toegepaste tarieven, of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden die zijn goedgekeurd door de regelgevende instanties overeenkomstig artikel 25, lid 2, van richtlijn 2003/55/EG, alsmede de tarieven die worden gepubliceerd overeenkomstig artikel 18, lid 1, van die richtlijn, zijn transparant, houden rekening met de noodzaak van systeemintegriteit en verbetering ervan en zijn een afspiegeling van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, waarbij tevens wordt gelet op de nodige winst op de investeringen en in voorkomende gevallen met inachtneming van de benchmarking van tarieven door de regelgevende instanties. De tarieven of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden zijn niet-discriminerend.*
- De lidstaten kunnen besluiten dat de tarieven ook kunnen worden vastgesteld aan de hand van marktgerichte regelingen, zoals veilingen, mits dergelijke regelingen en de eruit voortvloeiende inkomsten door de regelgevende instantie worden goedgekeurd.*
- De tarieven, of de methoden voor de berekening daarvan, zijn bevorderlijk voor de efficiënte handel in gas en voor de concurrentie en zijn tegelijk gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers en op het bieden van stimulansen voor investeringen en het handhaven of creëren van interoperabele transmissienetten.*
- 2. De tarieven voor de toegang tot netten werken niet beperkend op de marktliquiditeit of versturend voor de grensoverschrijdende handel van de verschillende transmissiesystemen. Indien verschillen in de tariefstructuren of balanceringsmechanismen de handel tussen transmissiesystemen zouden belemmeren, streven transmissiesysteembeheerders onverminderd artikel 25, lid 2, van richtlijn 2003/55/EG, in nauwe samenwerking met de betrokken nationale*

instanties, actief naar de convergentie van tariefstructuren en tariefbeginselen, ook met betrekking tot balanceren.'

13. Overweging (5) bij de Verordening luidt:
'(5) Hogedrukpijpleidingen die plaatselijke distributeurs met het gasnet verbinden en die niet in de eerste plaats voor lokale aardgasdistributie worden gebruikt, vallen onder het toepassingsgebied van deze verordening.'
14. Overweging (6) bij de Verordening luidt:
'(6) Er moeten criteria worden vastgesteld voor de berekening van de tarieven voor toegang tot het net opdat deze tarieven volledig voldoen aan het beginsel van nietdiscriminatie en aan de behoeften van een goed functionerende interne markt. Daarbij moet ten volle rekening worden gehouden met de noodzakelijke systeemintegriteit. Bovendien moeten de tarieven een afspiegeling vormen van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, waarbij wordt gelet op een redelijke winst op de investeringen, en, in voorkomend geval, rekening wordt gehouden met de benchmarking van de tarieven door de regelgevende instanties.'
15. Overweging (7) bij de Verordening luidt:
'(7) Bij de berekening van de tarieven voor de toegang tot netten is het van belang dat rekening wordt gehouden met de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, en met de noodzaak om een redelijke winst op de investeringen te genereren en stimulansen te scheppen voor de aanleg van nieuwe infrastructuur. In dat verband zal, met name als er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen, de benchmarking van tarieven door de regelgevende instanties een relevant punt van overweging zijn.'

3.2 De bevoegdheidsgrondslag

16. Artikel 82, lid 1 van de Gaswet luidt:
'In afwijking van [artikel 80](#) worden de tarieven ter uitvoering van de taken, genoemd in [artikel 10](#) en [10a, eerste lid, onderdeel b, c en d](#), door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, vastgesteld overeenkomstig dit artikel.'

17. Artikel 82, lid 2 van de Gaswet luidt:
‘Voor elke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, genoemd in de [artikelen 10](#) en [10a](#) stelt de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit de methode van regulering vast, voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar, na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt en met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering op de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken worden bevorderd.’
18. Artikel 82, lid 3 van de Gaswet luidt:
‘De netbeheerder van het landelijk gastransportnet zendt jaarlijks voor 1 september aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit een voorstel voor de tarieven voor uitvoering van de taken genoemd in de artikelen 10 en 10a, met inachtneming van de tariefstructuren, vastgesteld op grond van artikel 12f of 12g.’
19. Artikel 82, lid 4 van de Gaswet luidt:
‘De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt de tarieven die kunnen verschillen voor de onderscheiden tariefdragers jaarlijks vast. De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van netgebruikers op de gasmarkt een doelmatigheidskorting vast. De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt de doelmatigheidskorting telkens vast voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaren. De doelmatigheidskorting heeft tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen.’
20. Artikel 82, lid 6 van de Gaswet luidt:
‘Indien een voorstel niet binnen de termijn, bedoeld in het derde lid aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit is gezonden stelt deze de tarieven uit eigen beweging vast met inachtneming van dit artikel.’

3.3 Beleidsregel

21. Op 7 juli 2008 heeft de Minister de Beleidsregel vastgesteld. In deze Beleidsregel geeft de Minister algemene regels waarmee wordt aangegeven hoe het belang van tariefbescherming voor de afnemers wordt afgewogen tegen het publieke belang van voorzieningszekerheid en de daarmee samenhangende noodzakelijk investeringen in de Nederlandse gasrotonde. De Beleidsregel schrijft concrete parameters voor die bij de vaststelling van de tarieven van GTS in acht genomen moeten worden.

22. Artikel 2 van de Beleidsregel luidt:

'Bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet wordt uitgegaan van een gestandaardiseerde activawaarde op 1 januari 2005 van € 6.376.000.000, vermeerderd met de waarde van de investeringen die in gebruik zijn genomen in de periode tussen 1 januari 2005 en de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel. Voor zowel het landelijk gastransportnet zoals dat op 1 januari 2005 bestond als voor de investeringen die in de periode tussen 1 januari 2005 en de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel in gebruik zijn genomen, wordt bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet mede uitgegaan van:

- a. een lineaire afschrijving over een termijn van 55 jaar voor leidingen, waarbij rekening wordt gehouden met reeds gedane afschrijvingen en jaarlijkse indexatie;*
- b. een reële kapitaalkostenvergoeding vóór belastingen van 5,5%.'*

23. Artikel 3 van de Beleidsregel luidt:

'-1. Indien na de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel een investering in gebruik wordt genomen ter vervanging of uitbreiding van een deel van het lage druk transportleidingennet of ter vervanging van een deel van het hoge druk transportleidingennet, dan wordt bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet mede uitgegaan van:

- a. de waarde van de investering;*
- b. een lineaire afschrijving over een termijn van 55 jaar voor leidingen en jaarlijkse indexatie;*
- c. een reële kapitaalkostenvergoeding vóór belastingen van 5,5%.*

-2. Indien na de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel een investering in gebruik wordt genomen ter uitbreiding van een deel van het hoge druk transportleidingennet, dan wordt bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet mede uitgegaan van:

- a. de waarde van de investering;*
- b. een lineaire afschrijving over een termijn van 20 jaar en jaarlijkse indexatie;*
- c. een reële kapitaalkostenvergoeding vóór belastingen van 7,0%.*

-3. Indien na de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel een investering in gebruik wordt genomen ten behoeve van de in artikel 10a, onder b en c, van de wet omschreven taken, dan wordt bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet mede uitgegaan van:

- a. de waarde van de investering;*
- b. een reële kapitaalkostenvergoeding vóór belastingen van 5,5%.'*

4 Context van dit besluit

24. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de inhoudelijke en wettelijke context van het besluit. Door deze context te beschrijven, plaatst de Raad dit besluit in een breder perspectief. Dit breder perspectief bestaat uit een beschrijving van de structuur van de Nederlandse gasmarkt, welke rol de Europese regelgeving speelt bij de totstandkoming van dit besluit en hoe dit besluit samenhangt met andere besluiten van de Raad.

4.1 Inhoudelijke context

Het beheer van gastransportnetten

25. De Raad 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 en transport van gas. Bij productie 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. Degenen die gebruik willen maken van de transportcapaciteit van een bepaald 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.
26. Degene aan wie een gastransportnet toebehoort, is verplicht voor het beheer van dat net één of meer naamloze of besloten vennootschappen als netbeheerder aan te wijzen⁸. De aanwijzing van een netbeheerder behoeft instemming van de Minister⁹. GTS is aangewezen als beheerder van het landelijk gastransportnet. Dit besluit heeft betrekking op de beheerder van het landelijk gastransportnet. Op het landelijk gastransportnet zijn relatief weinig direct aangeslotenen; de meeste afnemers zijn aangesloten op de regionale distributienetten. Deze regionale distributienetten zijn weer (via OV-GOSsen¹⁰) op het landelijk gastransportnet aangesloten. Het gastransportnet van GTS speelt een cruciale rol in het stimuleren van de marktwerking op de gasmarkt.

⁸ Ingevolge artikel 2, lid 1 van de Gaswet.

⁹ Ingevolge artikel 4, lid 2 van de Gaswet.

¹⁰ OV-GOSsen zijn GasOntvangstStations die de verbinding vormen tussen het landelijk gastransportnet en een regionaal gastransportnet. OV staat voor Openbare Voorziening.

27. In de Gaswet zijn de taken voor een netbeheerder bepaald. Een netbeheerder heeft onder meer als taak om zijn gastransportnet in werking te hebben, te onderhouden en te ontwikkelen op een wijze die de veiligheid, doelmatigheid en betrouwbaarheid van dat gastransportnet en van het transport van gas over de netten waarborgt en het milieu ontziet. Daarnaast heeft een netbeheerder als taak om koppelingen met andere gastransportnetten te realiseren en reparaties aan zijn gastransportnet uit te voeren.¹¹ Deze taken worden door middel van een separaat methodebesluit gereguleerd en vallen dus niet binnen de reikwijdte van onderhavig besluit.
28. In aanvulling op deze algemene beheerstaken heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een aantal bijzondere taken, op grond van artikel 10a van de Gaswet. Deze taken houden onder meer in het in evenwicht houden van het door hem beheerde gastransportnet, het door bijmenging van gassen of op andere wijze in overeengekomen kwaliteit en samenstelling brengen van gas ten behoeve van gebruikers van zijn gastransportnet (kwaliteitsconversie) en het aanbieden van flexibiliteitsdiensten aan een ieder die daarom verzoekt, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Onderhavige methode van regulering heeft betrekking op de methode van regulering voor de kwaliteitsconversietaak van GTS. De twee andere taken worden door middel van twee separate methodebesluit gereguleerd en vallen dus niet binnen de reikwijdte van onderhavig besluit.
29. Een netbeheerder heeft er belang bij dat hij de kosten die hij maakt om te voldoen aan bovengenoemde wettelijke taken, kan terugverdienen, inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers.
30. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft geen wettelijk monopolie. Aangezien het niet doelmatig is om meerdere gastransportnetten dan wel meerdere aanbieders van kwaliteitsconversiediensten naast elkaar te hebben, bevindt deze netbeheerder zich feitelijk wel in een monopoliesituatie. Hij ondervindt bij het beheer van zijn gastransportnet nagenoeg geen concurrentie van andere netbeheerders. Hetzelfde geldt voor het aanbieden van kwaliteitsconversiediensten. Nederland heeft te maken met de unieke omstandigheid dat een aanzienlijk deel van het in ons land afgezette gas zogenaamd laagcalorisch gas betreft. Omdat vrijwel al het gas dat niet afkomstig is van GasTerra hoogcalorisch gas is, moet dit eerst met behulp van kwaliteitsconversiediensten worden omgezet in laagcalorisch gas wil een (buitenlandse) partij dit kunnen afzetten in Nederland. De netbeheerder van het landelijk gastransportnet is de enige aanbieder van deze diensten. Het ontbreken van concurrentie zou ertoe kunnen leiden dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet onvoldoende doelmatig werkt, te hoge tarieven vaststelt of tussen

¹¹ Ingevolge artikel 10, lid 1 en 3 van de Gaswet.

verschillende typen afnemers discrimineert. De afnemers worden daardoor benadeeld. Omdat zij niet in staat zijn om te kiezen voor een aansluiting op een gastransportnet van een andere netbeheerder waar zij *“meer waar voor hun geld krijgen”*¹², voorziet de Gaswet in regels die de afnemers beschermen tegen dit mogelijke gedrag van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Afnemers zijn gebaat bij een bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de kwaliteitsconversietaak. Hieronder valt ook dat een netbeheerder in ieder geval geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

31. De wetgever heeft de Raad belast met de taak om de tarieven van de netbeheerders te reguleren. Het doel van de regulering van een netbeheerder is om een methode vast te stellen waarmee een netbeheerder, zoals de Minister aangeeft, *“een prikkel krijgt om net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie”*¹³. Indien dat het geval is, resulteert naar de mening van de Raad een optimale balans tussen prijs en kwaliteit van de geleverde diensten en daarmee tussen de belangen van de diverse betrokkenen.

Kwaliteitsconversie

32. In artikel 10 en 10a van de Gaswet zijn de taken van GTS vastgelegd. GTS heeft onder meer als taak: *“gebruikers van het door hem beheerde gastransportnet aan te bieden het gas dat zij hem aanbieden voor transport door bijmenging van gassen of op andere wijze in een overeengekomen kwaliteit en samenstelling te brengen, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd”*. GTS heeft dus de taak kwaliteitsconversie aan te bieden als partijen daarom vragen. De wijze waarop GTS aan deze taak invulling geeft, is vastgelegd in paragraaf 2.2 van de Transportvoorwaarden Gas – LNB¹⁴. De dienst kwaliteitsconversie geeft netgebruikers onder meer het recht om op portfoliobasis gas met een hoge verbrandingswaarde (hierna: hoogcalorisch gas, of: H-gas) in het landelijk gastransportnet te voeden en gas met een lagere verbrandingswaarde (hierna: laagcalorisch gas, of: L-gas) aan het landelijk gastransportnet te onttrekken¹⁵.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28174, nr. 28, p. 13.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28174, nr. 28, p. 13.

¹⁴ Vastgesteld bij besluit van 27-06-2006, bij besluit met kenmerk 102929-49, SC30-06-06, nr. 125, laatstelijk gewijzigd op 27-06-2008 bij besluit met kenmerk 102411/43.

¹⁵ GTS maakt dit mogelijk door H-gas om te zetten (converteren) in L-gas, meestal door bijmenging van dit H-gas met gas uit het Groningenveld of stikstof. Hierdoor krijgt het ingevoede H-gas een lagere calorische waarde.

4.2 *Wettelijke context*

33. De Raad hecht eraan inzichtelijk te maken hoe de tarieven voor de verschillende diensten ter uitvoering van haar taken als genoemd in artikel 10 en 10 a, lid 1, sub b, c en d van de Gaswet, bepaald worden door het methodebesluit en de hiervan afgeleide *x*-factor, en welke rol de TarievenCode Gas¹⁶ hierbij speelt. Daarom wordt in dit onderdeel uitgelegd hoe de verschillende (typen) besluiten met elkaar samenhangen.

Van methodebesluit en x-factor...

34. De Raad stelt met dit methodebesluit een (rekenkundige) methode vast voor berekening van de *x*-factor. De *x*-factor geeft invulling aan de doelmatigheidsverbetering die GTS moet behalen en wordt toegepast op (het gewogen gemiddelde van) de tarieven die zij mag berekenen aan haar afnemers ter dekking van de kosten voor het aanbieden van de dienst kwaliteitsconversie. Op deze wijze bevordert de Raad de doelmatige bedrijfsvoering van GTS zoals bedoeld in artikel 82, lid 2 van de Gaswet.

... rekening houdend met de TarievenCode Gas...

35. In de tariefstructuren als bedoeld in artikel 12f van de Gaswet (hierna: de TarievenCode Gas) is vastgelegd welke tarieven in rekening mogen worden gebracht en welke tariefstructuur ten grondslag ligt aan het tarief ter uitvoering van bepaalde diensten, voortvloeiend uit de kwaliteitsconversietaak. De TarievenCode Gas legt daarmee de specifieke kostentoerekening van deze diensten aan de verschillende afnemers(groepen) vast. In de TarievenCode Gas wordt bepaald welke kostensoorten als uitgangspunt dienen te worden genomen voor de tarieven van de diensten waarvoor de Raad de tarieven vaststelt.
36. De Raad merkt op dat op dit moment de kosten voor kwaliteitsconversie voor 50% worden terugverdiend via de transporttarieven en voor 50% via separate tarieven voor kwaliteitsconversie¹⁷. Indien dit gedurende de reguleringsperiode zou wijzigen, en er als gevolg daarvan een noodzaak ontstaat om onderhavig methodebesluit aan te passen, dan zal de Raad indien nodig onderhavig methodebesluit wijzigen.

¹⁶ TarievenCode Gas, vastgesteld bij besluit van 19 augustus 2005, SC 19-08-2005, nr. 160, p. 17, laatstelijk gewijzigd op 18 juni 2008, bij besluit met kenmerk 102879-6.

¹⁷ Artikel 3.5.3.2 van de Tarievencode Gas.

.... naar tariefbesluit

37. Met inachtneming van de door de Raad vastgestelde x -factor en de TarievenCode Gas zendt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet jaarlijks aan de Raad, op grond van artikel 82, lid 3 van de Gaswet, een voorstel voor de tarieven die de netbeheerder in rekening zal brengen voor de uitvoering van de taken als genoemd in artikel 10 en 10a, lid 1, sub b, c en d van de Gaswet (hierna: tarievenvoorstel).
38. Uiteindelijk stelt de Raad de tarieven voor de diensten die samenhangen met de taken als bedoeld in artikel 10 en 10a, lid 1, sub b, c en d van de Gaswet jaarlijks vast, op grond van artikel 82, lid 4 van de Gaswet (hierna: tariefbesluit). Dit tariefbesluit bevat de tarieven die gebruikers van het landelijk gastransportnet moeten betalen voor de verschillende diensten als aangeboden door GTS.
39. Door middel van onderhavig methodebesluit wordt de methode van regulering vastgesteld voor de taak (en tarieven) als genoemd in artikel 10a, lid 1, sub c van de Gaswet, zijnde de kwaliteitsconversietaak.
40. Gelet op het tijdsbestek dat gemoeid is met het doorlopen van de hiervoor beschreven gang van methodebesluit en x -factor, rekening houdend met de TarievenCode Gas, naar tariefbesluit, is het op dit moment niet meer mogelijk een tariefbesluit te nemen vóór 1 januari 2009. Onderhavig methodebesluit bevat echter de grondslag om de regulering ter hand te nemen voor de volledige periode 2009 tot en met 2012. In dat verband merkt de Raad op dat hij voornemens is om het verschil tussen de tarieven die per 1 januari 2009 door GTS worden gehanteerd, en de tarieven die op basis van het onderhavige methodebesluit en nog vast te stellen x -factorbesluit eigenlijk hadden moeten worden vastgesteld, te verrekenen.

5 Beoordelingskader van de Raad

41. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad welk beoordelingskader hij hanteert voor de methode van regulering voor de kwaliteitsconversietaak van GTS. De doelstellingen van wetgever en de interpretatie van de Minister zijn voor de Raad leidend geweest bij het opstellen van dit kader. De Raad geeft hiervan een samenvatting. Ook geeft hij aan hoe hij deze (wettelijke) doelstellingen interpreteert.

5.1 Doelstellingen

42. Met het reguleren van de tarieven van de landelijk netbeheerder heeft de wetgever bepaalde doelstellingen willen bereiken. Deze doelstellingen zijn op hoofdlijnen benoemd en beschreven in artikel 82, lid 2 en 4 van de Gaswet. De Raad heeft onderzocht of er aanwijzingen zijn in de parlementaire geschiedenis van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet), waarmee hij de doelstellingen van de wetgever, zoals neergelegd in de begrippen in deze artikelen, nader zou kunnen concretiseren. Daarbij is nadrukkelijk de inhoud van de Beleidsregel van de Minister betrokken en is rekening gehouden met de uitspraak van het CBB. Ook in de Europese wetgeving zijn enkele uitgangspunten en parameters vastgelegd die een nationale regelgevende instantie bij de regulering van tarieven in acht moet nemen. Deze uitgangspunten worden genoemd in artikel 18 van de Richtlijn en artikel 3 van de Verordening. Dit leidt tot de volgende (wettelijke) doelstellingen en (beleidsmatige) uitgangspunten die voor de Raad leidend zijn geweest bij de totstandkoming van dit methodebesluit:

1. Kostenoriëntatie van tarieven;
2. Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering;
3. bevorderen doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taak;
4. Bevorderen investeringen Gasrotonde;
5. Overige Europeesrechtelijke uitgangspunten.

Deze worden hieronder, puntsgewijs, nader toegelicht.

1. *Europese doelstelling kostenoriëntatie van tarieven inclusief een redelijk rendement*

43. Uit artikel 3 van de Europese Gasverordening volgt dat de tarieven die door GTS als transmissiesysteembeheerder worden gehanteerd een afspiegeling zijn van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder. De tarieven houden eveneens rekening met de nodige winst op de investeringen. De Europese Commissie licht deze doelstellingen als volgt toe¹⁸:

'It follows from the Regulation, as well as from the Directive (see for example recital 16 of the Directive) that the starting Point for access tariffs to the networks is based on the underlying costs of providing the service. Where appropriate, benchmarking of tariffs may be taken into account. (...) The Regulation requires tariffs to reflect actual costs incurred, insofar as such costs correspond to those of an efficient and structurally comparable network operator.

Only those costs that an efficient and structurally comparable network operator would incur must be taken into account. Costs incurred by inefficient operations or not related to network operations would not qualify for inclusion in the establishment of tariffs.'

44. Ten aanzien van het redelijke rendement op investeringen geeft de Commissie het volgende aan:

'The Regulation requires tariffs also to include an appropriate return on investments. This return must be commensurate with the risk involved in the investment and must not lead to distortions in other parts of the gas supply chain.'

45. Kortom, tarieven moeten op grond van het bovenstaande gebaseerd zijn op efficiënte kosten, inclusief een redelijk rendement op investeringen.

2. *Wettelijke doelstelling 'bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering'*

46. Artikel 82, lid 4 van de Gaswet geeft aan dat de doelmatigheidskorting tot doel heeft om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. In de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van artikel 82 van de Gaswet ontbreekt een verdere toelichting op het doel van het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Artikel 82 van de Gaswet is bij amendement¹⁹ in de Gaswet opgenomen. In de toelichting op dit amendement wordt op dit punt een relatie gelegd met reguleringssystematiek van netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet (TenneT TSO B.V., hierna: TenneT). De toelichting bij het amendement luidde als volgt:

¹⁸ Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3, 20 april 2007, bron: http://ec.europa.eu/energy/gas/legislation/notes_for_implementation_reg_en.htm of Regulation 1775/2005.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 372, nr.58 10.

'Het systeem van gereguleerde toegang tot elektriciteitsnetten heeft zich in de praktijk bewezen als een goed werkend en door alle betrokken partijen als wenselijk ervaren systeem. Daarnaast biedt een systeem van gereguleerde toegang tot gasnetten de kleinverbruikers de beste bescherming tegen onredelijke voorwaarden en tarieven. Het in de Elektriciteitswet 1998 neergelegde systeem wordt om deze redenen ook ingevoerd in de Gaswet. Het systeem in de Gaswet is inhoudelijk afgestemd op het systeem in de Elektriciteitswet 1998. Het beleidskader met betrekking tot voorwaarden en tarieven wordt bepaald door middel van bij ministeriële regeling te stellen algemene regels onder controle van het parlement. Door de directeur DTe worden binnen dit beleidskader uitvoeringsbesluiten genomen met betrekking tot de tarieven en voorwaarden waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Vanwege de bijzondere positie van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet als systeembeheerder, gelijk de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, wordt voor deze netbeheerder voorzien in een afwijkend systeem van tariefregulering.'

47. Vanwege de hierboven genoemde parallel met de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet wordt voor een verdere toelichting op het doel van het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, aangesloten bij de toelichting op de relevante artikelen in de E-wet. In artikel 41, lid 1 van de E-wet is vastgelegd dat de Raad "door middel van marktwerking" de doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders bevordert. De Minister heeft dit als volgt toegelicht:

*'In een markt met concurrentie betekent doelmatig handelen dat een bedrijf alleen die kosten maakt die noodzakelijk zijn en kunnen worden terugverdiend, inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers van het bedrijf. Een bedrijf dat niet efficiënt handelt of meer dan een redelijk rendement uitkeert aan haar kapitaalverschaffers, zal in een concurrerende markt niet kunnen voortbestaan. Immers, de klanten van dit bedrijf zullen kiezen voor de goedkopere concurrent waar zij meer waar voor hun geld krijgen. De bedoeling van het reguleringssysteem in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is om bedrijven die zich in een monopolioïde situatie bevinden een prikkel te geven net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie. Dat wordt ook tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar het begrip marktwerking in de eerder genoemde artikelen 41, eerste lid, en 80, eerste lid. Dit betekent in de eerste plaats dat eventuele overwinsten die qua omvang uitgaan boven het redelijk rendementsniveau (monopoliewinsten) bij deze bedrijven moeten worden teruggebracht tot een redelijk rendement. In de tweede plaats zullen de bedrijven ernaar moeten streven om net zo efficiënt te werken als het meest efficiënte bedrijf in de sector. In de derde plaats zal de sector sowieso als geheel haar efficiëncyniveau dienen te verhogen.'*²⁰

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28174, nr. 28, p.13.

48. Daarbij acht de Raad het van belang op te merken dat artikel 41, lid 3 van de E-wet enkel aan de wet is toegevoegd om het doel van de doelmatigheidskorting te codificeren; de formulering zoals die vóór het invoeren van deze aanvullende bepaling luidde (en die nagenoeg gelijk is aan de tekst van het huidige artikel 82 van de Gaswet), had aldus de Minister ook reeds het doel om eventuele overwinsten terug te brengen tot een redelijk rendement, almede een efficiëntieprikkel in te voeren. De Raad gaat er derhalve van uit dat het begrip ‘doelmatigheidskorting’ dezelfde inhoudelijke betekenis heeft als het begrip in artikel 41 van de E-wet²¹.
49. Ten aanzien van de relatie tussen het methodebesluit en de doelmatigheidskorting heeft de Minister met betrekking tot de relevante bepalingen in de Gaswet het volgende opgemerkt: *‘Artikel 82 heeft betrekking op de tarieven van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Het tweede lid van artikel 82 geeft de directeur DTe de bevoegdheid om voor elke taak van de landelijk netbeheerder de methode van regulering van te stellen. Daarbij houdt de directeur DTe rekening met het belang dat de doelmatige bedrijfsvoering wordt bevorderd. Hij kan hierbij tevens rekening houden met de internationale omgeving waarbinnen het landelijk gastransportnet functioneert. Het vierde lid geeft de directeur DTe expliciet de bevoegdheid om een doelmatigheidskorting vast te stellen voor de landelijk netbeheerder. De verhouding tussen de beide leden is daarmee als volgt: op grond van het tweede lid wordt een methodiek ontwikkeld waarmee de hoogte van de doelmatigheidskorting zoals bedoeld in het vierde lid kan worden vastgesteld.’*²²
50. Kortom, de Raad benadrukt dat artikel 82, lid 2 van de Gaswet de Raad verplicht om per taak van GTS een methode van regulering vast te stellen voor de duur van tenminste drie en ten hoogste vijf jaar en dat de Raad daarnaast op grond van artikel 82, lid 4 van de Gaswet de doelmatigheidskorting moet vaststellen. Dat is dus anders dan bij de regulering van de regionale netbeheerders gas en elektriciteit, waar de Raad een methode van regulering moet vaststellen ten behoeve van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering, van de kwaliteitsterm en van het rekvolume.
3. *Wettelijke doelstelling ‘bevorderen meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken’*
51. Artikel 82, lid 2 van de Gaswet geeft aan dat rekening wordt gehouden met het belang van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken van de landelijk netbeheerder.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28174, nr. 28, p. 13 en nr. 110b, p. 5.

²² Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29372, c, p. 4.

52. Bij de totstandkoming van artikel 82 van de Gaswet heeft de wetgever geen uitleg gegeven hoe de bevordering van de doelmatige kwaliteit in de regulering vormgegeven zou moeten worden. In tegenstelling tot bij de regionale netbeheerders elektriciteit²³ en gas²⁴ ontbreekt het de Raad aan de bevoegdheid om voor netbeheerder van het landelijk gastransportnet, ten behoeve van kwaliteitsregulering, een kwaliteitsterm vast te stellen (de zogenoemde q-factor). De q-factor bepaalt in welke mate de tarieven van de regionale netbeheerders worden bijgesteld in verband met de geleverde kwaliteit.
53. Bij de netbeheerder voor het landelijk hoogspanningsnet, TenneT, ontbreekt de bevoegdheid om een q-factor vast te stellen eveneens²⁵. De toelichting bij het ontbreken van die bevoegdheid luidt als volgt:
*‘Voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet wordt geen kwaliteitsterm vastgesteld. Artikel 41, derde lid van de Elektriciteitswet 1998 maakt dit mogelijk doordat de vaststelling van een kwaliteitsterm optioneel is. In plaats daarvan geldt voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet op grond van de Netcode de eis van de enkelvoudige storingsreserve. (...)’*²⁶
54. Kortom, de Raad vindt in de toelichting op de relevante wetgeving geen aanknopingspunten hoe hij, in de methode van regulering, invulling moet geven aan het bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taak.

4. Bevorderen investeringen Gasrotonde

55. Op 7 juli 2008 heeft de Minister de Beleidsregel vastgesteld. In de toelichting op de Beleidsregel wordt ten aanzien van het doel van de Beleidsregel het volgende opgemerkt:
‘(...) Een essentieel instrument voor het borgen van de voorzieningszekerheid is een gastransportnet dat gasstromen vanuit diverse bronnen naar de Nederlandse markt verzorgt en een strategisch gepositioneerd knooppunt vormt in Noordwest Europa. Op dit moment kent Nederland zo'n gastransportnet niet; het huidige net is primair gebouwd om gas uit het Groningenveld en de kleine velden naar afnemers in binnen- en buitenland te brengen. Dit net maakt de beoogde import-, doorvoer- en knooppuntfunctie niet mogelijk. Dat betekent dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zal moeten investeren in uitbreiding van het Nederlandse transportnet. Dergelijke investeringen zijn van belang zowel voor het binnenlandse gastransport als ter verwezenlijking van de ambitie van de regering om het Nederlandse gastransportnet een belangrijk knooppunt te laten zijn in Noordwest Europa. Die ruimte om te

²³ Artikel 41a, lid 1, sub b van de E-wet.

²⁴ Artikel 81a, lid 1, sub b van de Gaswet.

²⁵ Artikel 41d, lid 1 van de E-wet.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 372, nr. 10.

investeren heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet slechts indien de investeringen doorgerekend mogen worden in de tarieven die de netbeheerder in rekening brengt voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. Het belang om te komen tot een tariefstelling die voldoende ruimte schept voor benodigde investeringen moet worden afgewogen tegen het belang van de aangeslotenen op het gasnet om beschermd te worden tegen bovenmatige tariefstijgingen.(...)'

56. Kortom, de methode van regulering moet bijdragen aan het stimuleren van investeringen in de Gasrotonde terwijl afnemers tegelijkertijd beschermd moeten worden tegen bovenmatige tariefstijgingen.

5. Overige Europeesrechtelijke uitgangspunten

57. Naast het voorgeschreven uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven, geeft artikel 3 van de Verordening nog aan dat tarieven aan de volgende uitgangspunten moeten voldoen: *'houden rekening met noodzaak van systeemintegriteit, transparantie, non-discriminatie, bevorderlijk voor de efficiënte handel in gas en voor de concurrentie, gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers, stimulerend voor investeringen, gericht op het handhaven of creëren van interoperabele transmissienetten, niet beperkend op de marktliquiditeit en niet verstorend voor de grensoverschrijdende handel.'*

58. In onderdeel 5.2 van dit besluit gaat de Raad in op de wijze waarop hij deze uitgangspunten interpreteert en heeft meegenomen in de methode van regulering.

5.2 Interpretatie van de Raad

59. In dit onderdeel van het besluit geeft de Raad aan hoe hij de wettelijke doelstellingen interpreteert met betrekking tot de kwaliteitsconversietaak van GTS. Aangezien de wet, noch de toelichting bij artikel 82 van de Gaswet, een duidelijke omschrijving bevat van het begrip *'methode van regulering'*, heeft de Raad beoordelingsvrijheid bij het invullen van dit begrip. Het CBB heeft in zijn uitspraak²⁷ bepaald dat de gekozen vorm van (omzet)regulering in het vernietigde methodebesluit niet binnen de wettelijke bevoegdheid paste. Het CBB gaf aan dat in de methode enige richting gegeven moet worden aan de hoogte en invulling van tarieven voor verschillende diensten. Er zijn derhalve wel grenzen aan de beoordelingsvrijheid van de Raad. Daarnaast heeft de Minister in de Beleidsregel een aantal reguleringsparameters vastgelegd waarmee de beoordelingsruimte van de Raad nader wordt genormeerd.

²⁷ Uitspraak LJN: AZ3365 van 30 november 2006.

60. Voordat de Raad ingaat op zijn interpretatie van de wettelijke doelstellingen merkt de Raad het volgende op. Artikel 3 van de Verordening legt een aantal uitgangspunten vast waarmee lidstaten rekening dienen te houden bij vaststelling van (de hoogte van) de tarieven voor *toegang tot netten*. Daaronder moet naar het oordeel van de Raad ook worden verstaan: de toegang, tegen redelijke tarieven en voorwaarden, tot kwaliteitsconversiediensten aangezien deze toegang onontbeerlijk is om in Nederland laagcalorisch gas te kunnen afzetten, dan wel te verhandelen, zonder afhankelijk te zijn van het rechtstreeks inkopen van laagcalorisch gas bij GasTerra²⁸. Omdat toegang tot kwaliteitsconversiediensten naar het oordeel van de Raad onlosmakelijk verbonden is met toegang tot netten, zijn de uitgangspunten (waaronder die van kostenoriëntatie), als neergelegd in artikel 3 van de Verordening, tevens van toepassing op de totstandkoming van onderhavig methodebesluit voor de kwaliteitsconversietaak van GTS.

1. *Europese doelstelling kostenoriëntatie van tarieven inclusief een redelijk rendement*

61. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 van dit methodebesluit bepaalt artikel 3 van de Verordening, onder meer dat: *'de tarieven die worden gepubliceerd overeenkomstig artikel 18, lid 1, van die richtlijn, zijn transparant, houden rekening met de noodzaak van systeemintegriteit en verbetering ervan en zijn een afspiegeling van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, waarbij tevens wordt gelet op de nodige winst op de investeringen en in voorkomende gevallen met inachtneming van de benchmarking van tarieven door de regelgevende instanties. De tarieven of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden zijn niet-discriminerend.'*

62. De Raad legt dit artikel op de volgende wijze uit. De tarieven van GTS dienen in eerste instantie een afspiegeling te zijn van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte structureel vergelijkbare netbeheerder. De vast te stellen methode van regulering en tarieven dienen aan GTS voldoende ruimte te bieden om de kosten van efficiënte investeringen terug te verdienen, zodat GTS een voldoende kwaliteitsniveau van het gastransportnet kan waarborgen (zie ook artikel 82, lid 2 van de Gaswet). Ook moeten de vast te stellen tarieven GTS voldoende ruimte bieden om de noodzakelijke investeringen te realiseren (en een redelijk rendement te behalen).

²⁸ GasTerra is namelijk de enige partij die beschikt over laagcalorisch gas (uit het Groningenveld en de LOCAL-leiding die vanaf offshore aanlandt in Den Helder).

63. De Raad heeft onderzocht of er sprake is van omstandigheden die nopen tot een afwijking van het in artikel 3 van de Verordening vastgelegde uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven. Uit de Verordening volgt dat, pas als daar concreet aanleiding toe bestaat ('in voorkomende gevallen'), de Raad *aanvullend* kan overwegen of, en zo ja op welke wijze, tarieven van andere netwerksystemen van invloed zijn op de vast te stellen methode van regulering ('benchmarking van tarieven').
64. Het begrip 'voorkomende gevallen' wordt in de Verordening niet nader gedefinieerd. Wel wordt er in de toelichting een passage aan gewijd. Overweging (7) bij de Verordening vermeldt onder meer: '(...) *In dat verband zal, met name als er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen, de benchmarking van tarieven door de regelgevende instanties een relevant punt van overweging zijn.*' In de toelichting²⁹ die de Commissie heeft gegeven bij artikel 3 van de Verordening staat het volgende te lezen:
'While the relevant provisions of the Directive and the Regulation imply cost reflective tariffs, the Regulation states that tariffs shall be applied, 'where appropriate taking account of the benchmarking of tariffs by the regulatory authorities'. This means that the Regulation requires the application of the benchmarking of tariffs only in certain circumstances. In this respect, recital 7 of the Regulation sheds light on when the Regulation considers appropriate the application of benchmarking as an additional element for setting up tariffs (...).'
65. ³⁰Om te kunnen bezien of er daadwerkelijk sprake is van concurrentie tussen pijpleidingen heeft de Raad onderzoek laten uitvoeren naar deze vorm van concurrentie. Het onafhankelijk onderzoeksbureau The Brattle Group (hierna: Brattle) heeft dit onderzoek in opdracht van de Raad uitgevoerd³¹. Brattle heeft, onder meer, onderzocht of het aanbieden van kwaliteitsconversiediensten door GTS onderhevig is aan concurrentie. Het eindrapport van dit onderzoek is als bijlage bij dit methodebesluit gevoegd en is tevens gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer (www.energiekamer.nl).
66. Brattle concludeert dat GTS bij het aanbieden van kwaliteitsconversiediensten geen concurrentiedruk ondervindt van andere aanbieders van deze diensten in de ons omringende landen. De Raad ziet dan ook geen aanleiding om bij het vaststellen van de methode van regulering een tarievenbenchmark toe te passen, in aanvulling op het

²⁹ Commission Staff Working Document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under article 3 of Regulation 1775/2005, SEC(2007) 535, van 20 april 2007.

³⁰ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijze 37 van bijlage D bij dit besluit.

³¹ The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007.

uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven. In bijlage B wordt deze analyse nader uitgewerkt en toegelicht.

2. Bevorderen doelmatigheid van de bedrijfsvoering

67. In artikel 82, lid 2 van de Gaswet is bepaald dat de Raad bij het vaststellen van de methode van regulering rekening dient te houden met het feit dat de vastgestelde methode van regulering eraan moet bijdragen dat een doelmatige bedrijfsvoering wordt bevorderd.

68. Het methodebesluit dient derhalve een methode tot vaststelling van de doelmatigheidskorting te bevatten. Naar het oordeel van de Raad houdt “rekening houden met doelmatigheid” allereerst in dat de methode GTS de ruimte biedt om (efficiënte) kosten terug te verdienen, inclusief een redelijk rendement én daarnaast prikkels bevat die de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bevorderen. Zo heeft de Raad bijvoorbeeld een inschatting gemaakt van de door GTS gedurende de reguleringsperiode te realiseren productiviteitsverbetering op de arbeidskosten. Indien GTS echter in staat blijkt om doelmatiger te worden dan vooraf ingeschat door de Raad, dan mag zij extra tariefinkomsten die daar mee gepaard gaan gedurende de reguleringsperiode behouden. In het algemeen geldt dit voor alle te reguleren kostenposten: de Raad maakt van de omvang van deze kostenposten vooraf een inschatting en bepaalt op basis daarvan de hoogte van de tarieven. Indien GTS uiteindelijk minder kosten maakt, dan heeft zij daar voordeel van.

3. Bevorderen meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken

69. Uit de zinsnede ‘*het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering op de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken wordt bevorderd*’ kan worden afgeleid dat de Raad eveneens rekening dient te houden met de (doelmatige) kwaliteit van de uitvoering van de taken. Deze tekst lijkt sterk op de tekst uit artikel 41, lid 1 van de E-wet en artikel 81, lid 1 van de Gaswet, waarin staat: ‘*het belang dat door middel van marktwerking ten behoeve van afnemers de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport worden bevorderd*’. Deze artikelen verwijzen naar (de mogelijkheid om) kwaliteitsregulering voor de Raad om kwaliteitsregulering voor regionale netbeheerders toe te passen, door middel van de zogenoemde q-factor (kwaliteitsterm). Voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, GTS, ontbreekt de mogelijkheid om een q-factor vast te stellen³².

³² Hetzelfde geldt voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT.

70. Naar het oordeel van de Raad wordt de kwaliteit van de (uitvoering van de) kwaliteitsconversietaak reeds afdoende gewaarborgd³³ via de technische voorwaarden gas en via het toezicht op artikel 8 van de Gaswet (kwaliteits- en capaciteitsdocument) en de Ministeriële Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas³⁴. De methode van regulering biedt GTS ruimte om noodzakelijke investeringen terug te verdienen. De kosten voor het kunnen leveren van de noodzakelijke kwaliteit worden derhalve vergoed. Daarnaast zorgt het rendement voor een extra stimulans voor het doen van nieuwe investeringen. De wijze waarop de methode hiermee rekening houdt, wordt beschreven in hoofdstuk 6.4.

4. *Bevorderen investeringen Gasrotonde*

71. Om de noodzakelijke investeringen ten behoeve van de Gasrotonde te bevorderen is in de Beleidsregel vastgelegd dat op investeringen in het hogedruk transportleidingennet een relatief korte afschrijvingstermijn (20 jaar) en een hoger rendement (7%) van toepassing zijn. Voor investeringen in kwaliteitsconversiecapaciteit is een rendement van 5,5% van toepassing en zijn geen nadere regels gesteld ten aanzien van de afschrijvingstermijn van investeringen.

72. Om tegemoet te komen aan het belang dat investeringen voldoende bevorderd moeten worden, past de Raad in de methode van regulering de in de Beleidsregel vastgelegde reguleringsparameters toe. Tegelijkertijd wordt GTS, door de van toepassing zijnde doelmatigheidskorting, geprikkeld om efficiënt te opereren.

5. *Overige Europeesrechtelijke uitgangspunten*

73. De Raad interpreteert de overige doelstellingen van de Europese wetgever, voor zover zij zien op de tariefregulering, als een aanvulling op het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Hierna geeft de Raad aan of, en zo ja op welke wijze, deze uitgangspunten een rol spelen in de methode van regulering van de kwaliteitsconversietaak van GTS.

³³ Dat de kwaliteit goed gewaarborgd is blijkt ook uit de kwaliteitsindicatoren die GTS heeft opgenomen in haar 'Rapportage Kwaliteitsindicatoren 2007'. Daaruit blijkt dat de waarden voor jaarlijkse uitvalduur, de gemiddelde onderbrekingsduur en onderbrekingsfrequentie zeer laag zijn. Het rapport is te vinden op www.gastransportservices.nl.

³⁴ Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas, Staatscourant 30 december 2004, nr. 253 / pag. 9.

74. Het uitgangspunt *transparantie* houdt aldus de toelichting van de Commissie in dat de tarieven en methode transparant zijn vanuit de gebruiker gezien, in de zin dat de tarieven duidelijk en voor de hand liggend zijn, inclusief de tariefcomponenten, zodat de gebruiker zich bewust is van de prijs van de dienst en van de onderliggende kosten³⁵. De Raad houdt hier in de methode rekening mee door in onderdeel 6.5 van het besluit te beschrijven op welke wijze de methode van regulering uiteindelijk resulteert in tarieven voor de verschillende diensten van GTS. De TarievenCode Gas geeft verdere uitwerking aan dit uitgangspunt, doordat het richtlijnen bevat die de transparantie verder vergroten.
75. Het uitgangspunt dat rekening gehouden moet worden met de *noodzaak van systeemintegriteit* kan bij de tariefregulering zo worden uitgelegd dat ruimte geboden moet worden voor investeringen die op langere termijn noodzakelijk zijn om de betrouwbaarheid van het netwerk te garanderen en voldoende kwaliteitsconversiecapaciteit beschikbaar te hebben. Dit houdt in dat investeringen die bedoeld zijn om een tekort aan beschikbare kwaliteitsconversiecapaciteit op te lossen, meegenomen worden in de methode en tarieven. Hieraan wordt tegemoetgekomen doordat de Minister in de Beleidsregel een aantal reguleringsparameters heeft vastgelegd die eraan bijdragen dat GTS de kosten van gedane investeringen kan terugverdienen. Hiermee wordt eveneens tegemoet gekomen aan het uitgangspunt dat het reguleringskader *stimulerend is voor nieuwe investeringen*.
76. De Verordening schrijft eveneens voor dat sprake moet zijn van *interoperabele transmissienetten*. De Commissie geeft aan³⁶ dat onder interoperabiliteit verstaan kan worden de technische mogelijkheid om een veilige gasstroom tussen verschillende netwerken mogelijk te maken, die mogelijk in beheer zijn door een andere (buitenlandse) netbeheerder. Dit vereiste speelt naar de mening van de Raad geen rol bij de regulering van de dienst kwaliteitsconversie.

³⁵ Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3, 20 april 2007, bron:
http://ec.europa.eu/energy/gas/legislation/notes_for_implementation_reg_en.htm
of Regulation 1775/2005.

³⁶ Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3, 20 april 2007, bron:
http://ec.europa.eu/energy/gas/legislation/notes_for_implementation_reg_en.htm
of Regulation 1775/2005.

77. ³⁷Het uitgangspunt dat de methode *niet beperkend op de marktliquiditeit* werkt, houdt in dat de tariefssystematiek zo ontworpen is dat (1) bestaande capaciteit efficiënt gebruikt wordt, (2) GTS wordt gestimuleerd om capaciteit uit te breiden als de markt daarom vraagt en (3) daarmee zoveel mogelijk capaciteit als technisch mogelijk beschikbaar wordt gesteld aan de markt. Deze doelstelling is daarmee ook gekoppeld aan het uitgangspunt dat de tarieven bevorderlijk moeten zijn voor de *efficiënte handel in gas en concurrentie*. De methode stimuleert GTS om het gastransportnet zo efficiënt mogelijk te benutten doordat GTS bijvoorbeeld volumerisico's draagt. Dat wil zeggen dat wanneer GTS minder eenheden capaciteit afzet dan waar op voorhand rekening mee is gehouden in de methode en de tarieven, GTS dit niet (alsnog) mag compenseren door in het daaropvolgende jaar hogere tarieven in rekening te brengen. Het omgekeerde is overigens ook het geval: als GTS in staat is om meer eenheden capaciteit af te zetten dan waar op voorhand rekening mee is gehouden in de methode en de tarieven, dan mag GTS de extra tariefinkomsten die dat oplevert behouden. Ook is in de Beleidsregel gewaarborgd dat GTS via de gereguleerde tarieven een redelijke vermogenskostenvergoeding ontvangt om de noodzakelijke (uitbreidings)investeringen te plegen die nodig zijn om de markt te (blijven) faciliteren.
78. Met het uitgangspunt dat de tarieven *niet verstorend voor de grensoverschrijdende handel* zijn, is aldus de Commissie bedoeld dat, voor zover er verschillen zijn in tariefstructuren tussen lidstaten, zoveel mogelijk beoogd wordt de tariefstructuren tussen lidstaten te convergeren. De tariefstructuren, die worden uitgewerkt in de Tarievencode Gas, bepalen de kostenverdeling over individuele tarieven en hebben geen invloed op de methode van regulering, zodat dit uitgangspunt bij onderhavig besluit geen aanvullende rol speelt.
79. De Raad past het uitgangspunt dat de tarieven *zijn gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers* toe door ervoor zorg te dragen dat ieder tarief zoveel mogelijk de kosten weerspiegelt die voor die dienst gemaakt worden en die door de gebruiker van die dienst worden veroorzaakt. Dit kostenveroorzakingsbeginsel is vastgelegd in artikel 3.4.2 van de Tarievencode Gas. In de methode wordt dit tot uitdrukking gebracht door het hanteren van een bandbreedte, waarbinnen wordt verondersteld dat een tarief de kosten weerspiegelt.

³⁷ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijze 6 in bijlage D bij dit besluit.

6 Methode van regulering kwaliteitsconversietaak GTS

80. De Raad beschrijft in dit hoofdstuk de verschillende onderdelen van de methode van regulering van de kwaliteitsconversietaak van GTS. Onderdeel van de methode van regulering vormen de vaststelling van de x -factor (doelmatigheidskorting) en de wijze waarop de Raad enige richting geeft aan de hoogte en invulling van de tarieven voor de verschillende diensten. Bij de beschrijving van het reguleringssysteem zal de Raad zo mogelijk aangeven welke onderliggende afwegingen zijn gemaakt bij de voorbereiding van dit methodebesluit naar aanleiding van inbreng van de klankbordgroep en ingebrachte zienswijzen op het ontwerpbesluit.

81. Voordat de Raad nader ingaat op de inhoud van de methode wordt allereerst stilgestaan bij de overwegingen ten aanzien van de duur van de reguleringsperiode.

6.1 Reguleringsperiode³⁸

82. In artikel 82, lid 2 van de Gaswet is bepaald dat de periode van regulering ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar beslaat. De Raad heeft derhalve de bevoegdheid de duur van de reguleringsperiode zelfstandig vast te stellen.
83. Op grond van artikel 82, lid 1 van de Gaswet rust op de Raad de verplichting om de tarieven van GTS te reguleren. Dit artikel, dat op 24 februari 2005 in werking is getreden, verplicht de Raad tot het vaststellen van methodebesluiten. Het eerste methodebesluit waarmee invulling aan deze taak werd gegeven, trad in werking op 1 januari 2006. Dit was (ook) praktisch gezien het eerste moment waarop de methode in werking kon treden, gezien het uitgebreide voorbereidingstraject voor een methodebesluit³⁹. Dit methodebesluit werd vastgesteld voor de periode 2006 tot en met 2009. Dit methodebesluit is door het CBB vernietigd.
84. Op 7 juli 2008 heeft de Minister de Beleidsregel vastgesteld waarin een aantal parameters is vastgelegd waarmee rekening dient te worden gehouden in de totstandkoming van de methode van regulering. Omdat het vorige methodebesluit is vernietigd door het CBB, ligt het in beginsel voor de hand dat de Raad een nieuw methodebesluit neemt voor de jaren 2006 en verder. Echter, doordat sinds medio 2008 de nieuwe Beleidsregel van kracht is geworden, dient de Raad vanaf dat moment rekening te houden met de daarin vastgelegde parameters⁴⁰. Het alsnog nemen van een methodebesluit voor de jaren 2006 tot en met 2008 op basis van het "oude" beleidskader lijkt niet mogelijk en is in elk geval niet goed uitvoerbaar. De doelmatigheidskorting over de jaren 2006 tot en met 2008 zou niet meer kunnen worden verrekend in tarieven over die inmiddels verstreken jaren, terwijl als de gecumuleerde doelmatigheidskorting verwerkt zou moeten worden in de tarieven van 2009, deze tarieven zouden uitkomen op een niveau dat GTS niet in staat stelt het met de Beleidsregel beoogde rendement te behalen. De Raad ziet daarom geen mogelijkheid de voorbije periode alsnog te reguleren. Derhalve stelt de Raad in dit besluit een methode van regulering vast die zal gaan gelden per 1 januari 2009.

³⁸ Dit onderdeel is aangepast naar aanleiding van zienswijzen 11 en 12 in bijlage D bij dit besluit.

³⁹ Zie hierover ook de uitspraak van het CBB van 13 december 2007, LJN BC0053, waarin deze stelt: 'De verplichting om GTS te reguleren ontstond eerst op 24 februari 2005, toen artikel 82 van de Gaswet in werking trad. Het is in dit licht niet onbegrijpelijk dat de aanvang van de reguleringsperiode voor GTS is bepaald op 1 januari 2006.'

⁴⁰ Zie in het bijzonder artikel 4 van de Beleidsregel.

85. Om mogelijk te maken dat de regulering daadwerkelijk effect sorteert per 1 januari 2009, is de Raad voornemens - zoals hiervoor reeds eerder is gesteld - om het verschil tussen de tarieven die per 1 januari 2009 door GTS worden gehanteerd, en de tarieven die op basis van het onderhavige methodebesluit en nog vast te stellen *x*-factorbesluit eigenlijk hadden moeten worden vastgesteld, te verrekenen.
86. Voor wat betreft de lengte van de reguleringsperiode kan de Raad kiezen voor drie, vier of vijf jaar. In geval van een reguleringsperiode van vijf jaar kan de Raad voor langere tijd zekerheid bieden aan GTS over te behalen rendementen. Daarmee kan een langere periode naar het oordeel van de Raad een betere prikkel bieden voor GTS om doelmatiger te worden. Immers, indien GTS erin slaagt de *x*-factor te verslaan, mag zij deze (extra) winst gedurende de reguleringsperiode behouden. Ook kan over een langere periode tariefszekerheid worden geboden aan afnemers en GTS. Het voordeel daarvan is bij een reguleringsperiode van vijf jaar groter dan bij een periode van drie of vier jaar. Doordat de Beleidsregel bovendien parameters voor onbeperkte tijd vastlegt is er niet, zoals bij andere netbeheerders, de noodzaak de regulering op dit punt regelmatig te actualiseren.
87. In geval van een reguleringsperiode van drie jaar kunnen afnemers sneller (in een volgende reguleringsperiode) profiteren van door GTS behaalde doelmatigheidsverbeteringen. Bovendien biedt een reguleringsperiode van drie jaar eerder de gelegenheid om de reguleringssystematiek aan te passen als omstandigheden daar om vragen. Een dergelijke aanpassing kan gewenst zijn gegeven het feit dat de Raad de gekozen reguleringssystematiek in dit besluit voor de eerste keer toepast. Een nadeel van een kortere reguleringsperiode is dat GTS minder wordt geprikkeld om de doelmatigheid te vergroten. Omdat de Raad het niet alleen van belang om voldoende doelmatigheidsprikkel te bieden aan GTS en tariefszekerheid te bieden aan afnemers en GTS, maar ook om de reguleringssystematiek aan te kunnen passen bij gewijzigde omstandigheden, kiest de Raad voor een reguleringsperiode van vier jaar. Derhalve stelt de Raad dit besluit vast voor de periode 1 januari 2009 tot en met 31 december 2012.

6.2 Te reguleren taken en kosten

88. De methode in dit besluit heeft betrekking op de volgende taak (artikel 10a, lid 1 sub c van de Gaswet):
'Gebruikers van het door hem beheerde gastransportnet aan te bieden het gas dat zij hem aanbieden voor transport door bijmenging van gassen of op andere wijze in een overeengekomen kwaliteit en samenstelling te brengen, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd.'

89. In dit methodebesluit worden de in de Beleidsregel vastgelegde parameters toegepast, teneinde de regulatorische vergoeding voor investeringen, ten behoeve van bovengenoemde taak, en de hoogte van de *x*-factor te bepalen. Zo heeft de Minister in de Beleidsregel de hoogte van de kapitaalslasten van GTS vastgelegd en van welke redelijke vermogenskostenvergoeding dient te worden uitgegaan. Ook is gebruik gemaakt van informatie, die door GTS aan de Raad is verstrekt, over specifieke toerekening van kosten aan deze taken die binnen de reikwijdte van dit methodebesluit vallen. De Raad dient voorts bij de vaststelling van de operationele kosten uit te gaan van de kosten die ook gemaakt zouden worden door een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder.

6.3 Totstandkoming van de *x*-factor

6.3.1 Bepaling *x*-factor⁴¹

90. De Raad is bij vaststelling van het methodebesluit gehouden inzichtelijk te maken op welke wijze hij in de reguleringssystematiek rekening heeft gehouden met de eis dat deze systematiek *het belang van de doelmatige bedrijfsvoering* in ogenschouw moet nemen. Hierbij interpreteert de Raad “doelmatige bedrijfsvoering” zo, dat GTS geprikkeld moet worden om tegen zo laag mogelijke (efficiënte) kosten haar taken uit te voeren. Ten behoeve van deze prikkel stelt de Raad een zogeheten *x*-factor vast. Via toepassing van de *x*-factor op de tarieven verwacht de Raad de begininkomsten van GTS geleidelijk te kunnen brengen naar een niveau van zo laag mogelijke (efficiënte) kosten aan het eind van de reguleringperiode.
91. ⁴²De *x*-factor wordt rekenkundig bepaald als functie van de begininkomsten enerzijds en de verwachte eindinkomsten anderzijds. Hierbij zijn de begininkomsten gelijk aan de som van alle individuele rekenhoeveelheden 2009 vermenigvuldigd met de tarieven van het jaar 2008. Daarbij vallen maatwerkdiensten eveneens onder de regulering van de transporttaak van GTS. De Raad zal de inkomsten en kosten die voortvloeien uit deze diensten meenemen bij de bepaling van de begin- en eindinkomsten⁴³. De wijze waarop de begininkomsten worden bepaald, wordt nader uitgewerkt in onderdeel 6.3.2 van dit besluit.

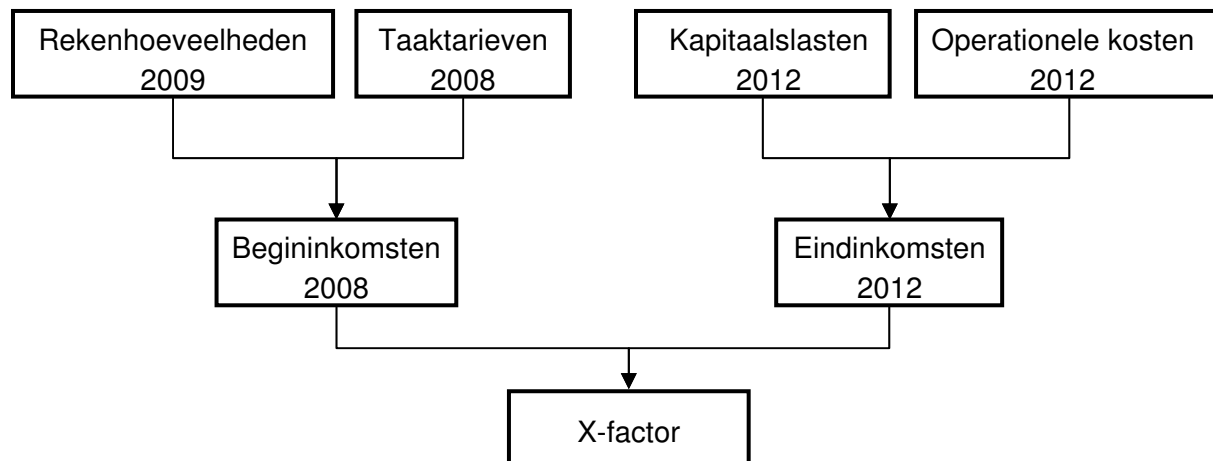
⁴¹ Dit onderdeel is aangepast naar aanleiding van zienswijzen 15, 20 en 41 in bijlage D bij dit besluit.

⁴² Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijzen 32 in bijlage D bij dit besluit.

⁴³ De Raad stelt voor deze diensten geen individuele tarieven vast, omdat het hier ‘maatwerk’ betreft en geen standaard omschreven producten. Het is dus niet mogelijk om hier vooraf een standaardtarief voor vast te stellen.

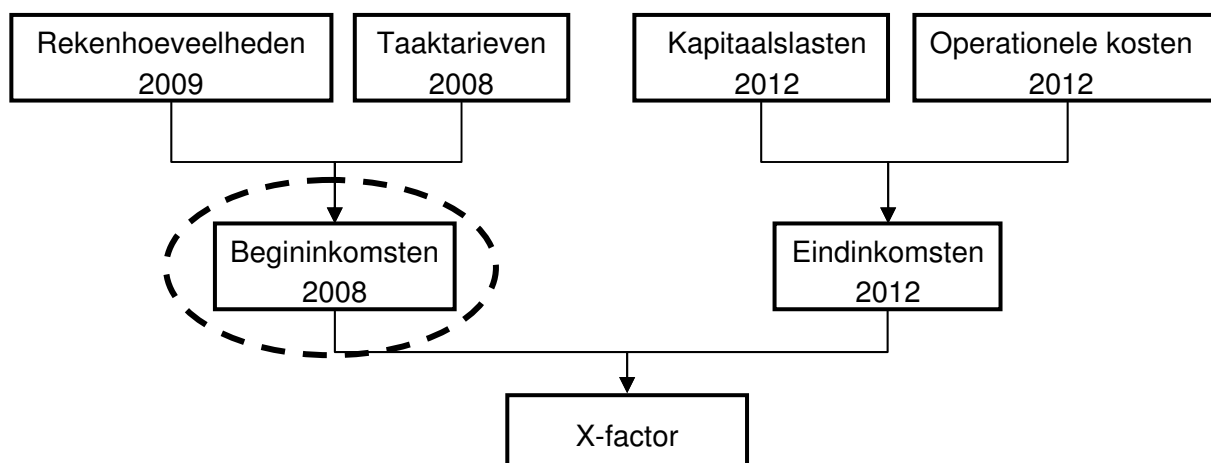
92. De eindinkomsten bestaan uit een inschatting van de Raad van het efficiënte kostenniveau van GTS aan het eind van de reguleringsperiode en bestaan uit de optelsom van de kapitaalslasten en operationele kosten. Normaliter maakt de Raad een inschatting van het efficiëntiepotentieel van beide kostensoorten, bijvoorbeeld aan de hand van een benchmark waarin GTS wordt vergeleken met andere, internationale, netbeheerders van een landelijk gastransportnet. In dit geval legt de Beleidsregel echter vast op welke wijze de Raad tot een inschatting van het (efficiënte) kapitaalslastenniveau in 2012 komt. Met betrekking tot de operationele kosten (arbeidskostencomponent) heeft de Raad de potentiële productiviteitsverbetering bepaald.
93. De eindinkomsten bestaan uit een inschatting van de Raad van het efficiënte kostenniveau van GTS aan het eind van de reguleringsperiode en bestaan uit de optelsom van de verwachte (efficiënte) kapitaalslasten en operationele kosten. Normaliter maakt de Raad een inschatting van het efficiëntiepotentieel van beide kostensoorten, bijvoorbeeld aan de hand van een benchmark waarin GTS wordt vergeleken met andere, internationale, netbeheerders van een landelijk gastransportnet. In dit geval legt de Beleidsregel echter vast op welke wijze de Raad tot een inschatting van het (efficiënte) kapitaalslastenniveau in 2012 komt. Met betrekking tot de operationele kosten (arbeidskostencomponent) heeft de Raad de potentiële productiviteitsverbetering bepaald.
94. De verwachte kapitaalslasten (in 2012) omvatten een vergoeding voor een redelijk rendement alsmede een vergoeding voor afschrijvingskosten. Deze kapitaalslasten worden bepaald op basis van de reguleringsparameters in de Beleidsregel in combinatie met een analyse van informatie die GTS aan de Raad heeft gerapporteerd over toerekening van kosten aan de transporttaak. De Raad behandelt dit uitgebreider in onderdeel 6.3.3.1 van dit besluit.
95. De verwachte operationele kosten in 2012 worden bepaald op basis van de huidige operationele kosten, zoals door GTS gerapporteerd, alsmede een inschatting door de Raad van een mogelijke efficiëntieverbetering van de operationele kosten van GTS gedurende de reguleringsperiode. De Raad behandelt dit uitgebreider in onderdeel 6.3.3.2 van dit besluit.
96. De reguleringsperiode bestrijkt de periode 2009 tot en met 2012. De x -factor wordt berekend aan de hand van de begininkomsten van GTS van het jaar 2008 en eindinkomsten van GTS in het jaar 2012 (formule (5) bijlage A). De x -factor wordt vastgesteld met als doel de tarieven van GTS in een aantal jaren te laten ontwikkelen naar tarieven aan het einde van de periode (31 december 2012) die kunnen worden bestempeld als doelmatiger. Schematisch gezien kan de bepaling van de x -factor als volgt tot uitdrukking worden gebracht:

Figuur 1



97. Om de *x*-factor te kunnen vaststellen, worden in de volgende twee onderdelen van het methodebesluit de wijze waarop de begin- en eindinkomsten worden bepaald in detail, beschreven.

6.3.2 Bepaling begininkomsten⁴⁴



Figuur 2.

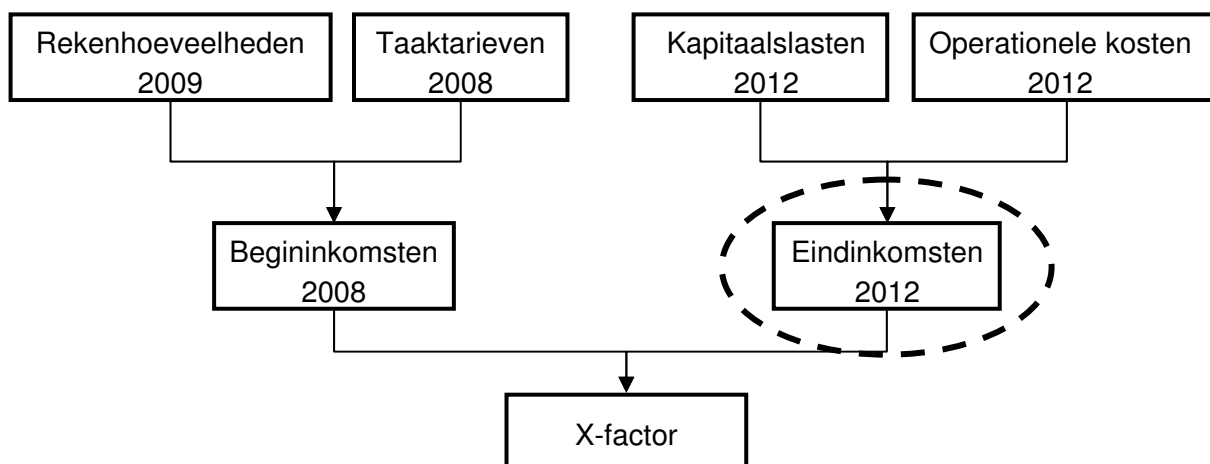
⁴⁴ Dit onderdeel is aangepast naar aanleiding van zienswijzen 15 en 20 in bijlage D bij dit besluit.

98. De begininkomsten zijn gelijk aan de som van alle individuele rekenhoeveelheden 2009 vermenigvuldigd met de tarieven van het jaar 2008 (formule (6) bijlage A). Als rekenhoeveelheden gelden de door GTS per dienst afgezette hoeveelheden. De Raad is van mening dat de rekenhoeveelheden moeten zijn gebaseerd op objectief vast te stellen data⁴⁵. Bij de vaststelling van de begininkomsten aan de start van de reguleringsperiode, maakt de Raad daarom gebruik van gerealiseerde hoeveelheden⁴⁶. De gegevens van het jaar 2008, de meest actuele realisatiecijfers en daarmee naar het oordeel van de Raad de beste schatter voor de toekomst, zullen pas in 2009 beschikbaar komen. Deze zijn dus niet beschikbaar voor de vaststelling van de begininkomsten. Daarom heeft de Raad het jaar 2007 als referentiejaar genomen (formule (18) bijlage A).
99. Bij het bepalen van de begininkomsten wordt gebruik gemaakt van de tarieven van 2008. Echter, de gereguleerde tarieven die samenhangen met de transporttaak moeten worden "gecorrigeerd" voor inkomsten die samenhangen met de taken balanceren en kwaliteitsconversie. Immers, de gereguleerde transporttarieven 2008 bieden eveneens dekking aan de kosten van balanceren en (de helft van) de kosten voor kwaliteitsconversie.
100. Om te komen tot begininkomsten die enkel betrekking hebben op de transporttaak heeft de Raad daarom gebruik gemaakt van zogenoemde taaktarieven (formule (3) bijlage A). De Raad heeft dit bewerkstelligd door het aandeel van de taken balanceren en kwaliteitsconversie in de gereguleerde transporttarieven gelijk te stellen aan het aandeel dat deze kosten hebben in de totale kosten van de transporttaak, balancerenstaak en (de helft van) de kwaliteitsconversietaak. De Raad heeft de vaststelling van de omvang van deze individuele kostenposten gebaseerd op een analyse van door GTS aangeleverde informatie.

⁴⁵ Ook bij de regulering van de andere netbeheerders is dit een algemeen uitgangspunt.

⁴⁶ Uitzondering daarop vormen de toegepaste rekenhoeveelheden voor nieuwe diensten die tijdens de reguleringsperiode worden geïntroduceerd; deze worden geschat.

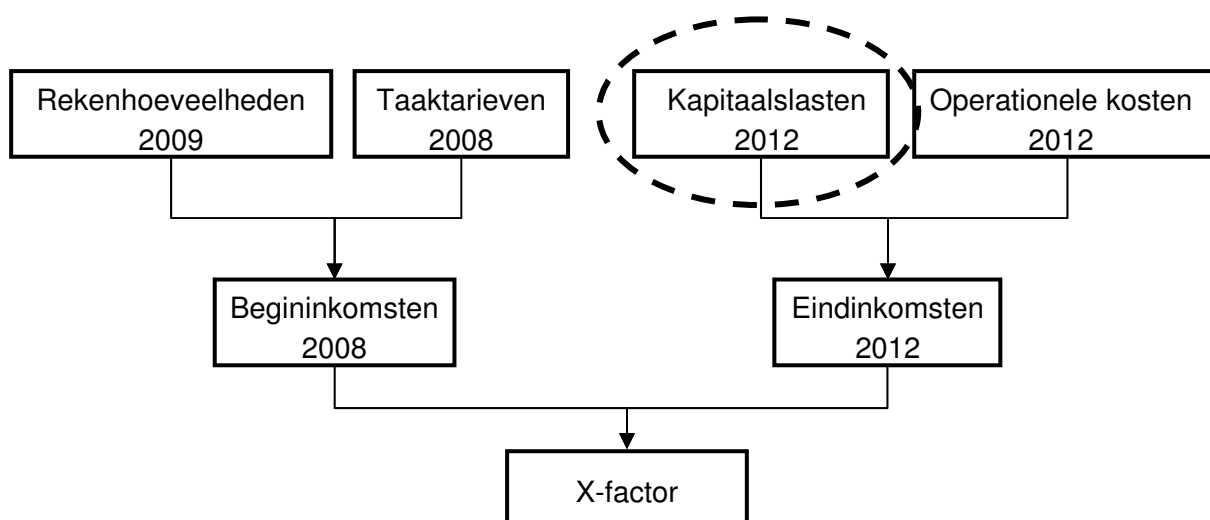
6.3.3 Bepaling eindinkomsten



Figuur 3.

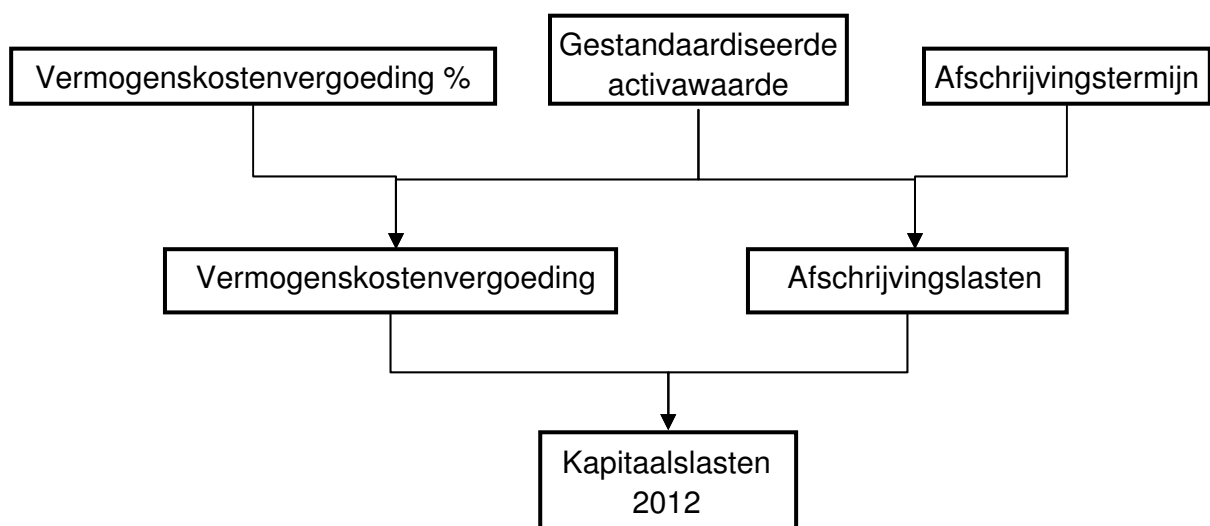
101. De eindinkomsten definieert de Raad als de geschatte totale kosten aan het eind van de reguleringsperiode (jaar 2012) waarvoor geldt dat deze gelijk zijn aan de optelsom van de geschatte kapitaalslasten en de geschatte operationele kosten, uitgedrukt in prijzen van 2008 (formules (7) en (8) bijlage A). Hierbij worden de kapitaalslasten geschat met inachtneming van de reguleringsparameters en berekeningswijze overeenkomstig de Beleidsregel. De operationele kosten worden geschat met inachtneming van een productiviteitsverandering.

6.3.3.1 Kapitaalslasten 2012



Figuur 4.

- De kapitaalslasten zijn opgebouwd uit een vermogenskostenvergoeding en afschrijvingslasten (formule (14) bijlage A). Hierbij worden zowel de vermogenskostenvergoeding als de afschrijvingslasten bepaald door parameters uit de Beleidsregel. Zie ook het volgende schematische overzicht aan de hand waarvan de opbouw van de kapitaalslasten wordt toegelicht:



Figuur 5.

Gestandaardiseerde activawaarde (GAW) 47

2. De Gestandaardiseerde Activa Waarde (hierna: GAW) is in artikel 2 van de Beleidsregel vastgelegd en bedraagt 6.376.000.000 euro per 1 januari 2005. Deze GAW heeft betrekking op het totaal van de bedrijfsmiddelen dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet bezit om haar gereguleerde taken uit te voeren. Binnen deze GAW zal de Raad de bedrijfsmiddelen en bijbehorende GAW identificeren, die strikt toegewezen kunnen worden aan de wettelijke taken die vallen onder de reikwijdte van dit methodebesluit. De GAW wordt aldus verminderd met de waarde die toegekend moet worden aan materiële vaste activa ten behoeve van gereguleerde taken anders dan de kwaliteitsconversietaak. Dit gebeurt aan de hand van een analyse door de Raad van informatie die door GTS is verstrekt over de wijze van toerekening van de verschillende activa aan de te reguleren taken.
3. Voor de berekening van de activawaarde in 2012 heeft de Raad eerst de activawaarde berekend in het jaar 2008 (formule (16) bijlage A). Dit heeft de Raad gedaan door de gestandaardiseerde activawaarde per 1 januari 2005 te verminderen met de lineaire afschrijvingen van de jaren 2005, 2006 en 2007 en deze te vermeerderen met de boekwaarde van alle nieuwe investeringen van de jaren 2005, 2006 en 2007, rekening houdend met een cpi-correctie over de verschillende jaren. De Raad kiest ervoor hiertoe dezelfde consumentenprijsindex (hierna: cpi) toe te passen als bij TenneT en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas.
4. ⁴⁸Vervolgens heeft de Raad de activawaarde in 2012 berekend door de activawaarde 2008 te verminderen met afschrijvingen en te vermeerderen met vervangingsinvesteringen (formule (15) bijlage A). Deze vervangingsinvesteringen worden bepaald door (het gemiddelde van) de hoogte van de vervangingsinvesteringen in de periode 2005 tot en met 2007 (formule (17) bijlage A), waarbij de Raad dit gemiddelde uitdrukt in prijzen van 2008 door rekening te houden met een cpi-correctie over de verschillende jaren. De Raad kiest ervoor hiertoe dezelfde consumentenprijsindex (hierna: cpi) toe te passen als bij TenneT en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas. De omvang van de afschrijvingen wordt berekend aan de hand van de aanschafwaarde en aanschafdatum van een actief.
5. Ter verduidelijking: het betreft hier de regulering van het bestaande net aan het begin van de reguleringsperiode. De wijze waarop de Raad omgaat met het vergoeden van uitbreidingsinvesteringen die in gebruik worden genomen tijdens de reguleringsperiode wordt toegelicht in onderdeel 6.4 van dit besluit.

⁴⁷ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijze 18 in bijlage D bij dit besluit.

⁴⁸ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijze 25 in bijlage D bij dit besluit.

Vermogenskostenvergoeding

6. De Raad heeft de (gedifferentieerde) reële vermogenskostenvergoeding voor de GAW en voor investeringen overgenomen uit de hoofdtekst van de Beleidsregel. Hierbij geldt, met uitzondering van uitbreidingsinvesteringen in het hoge druk transportleidingennet⁴⁹, een reële vermogenskostenvergoeding van 5,5% (formule (14) bijlage A).

Afschrijvingslasten

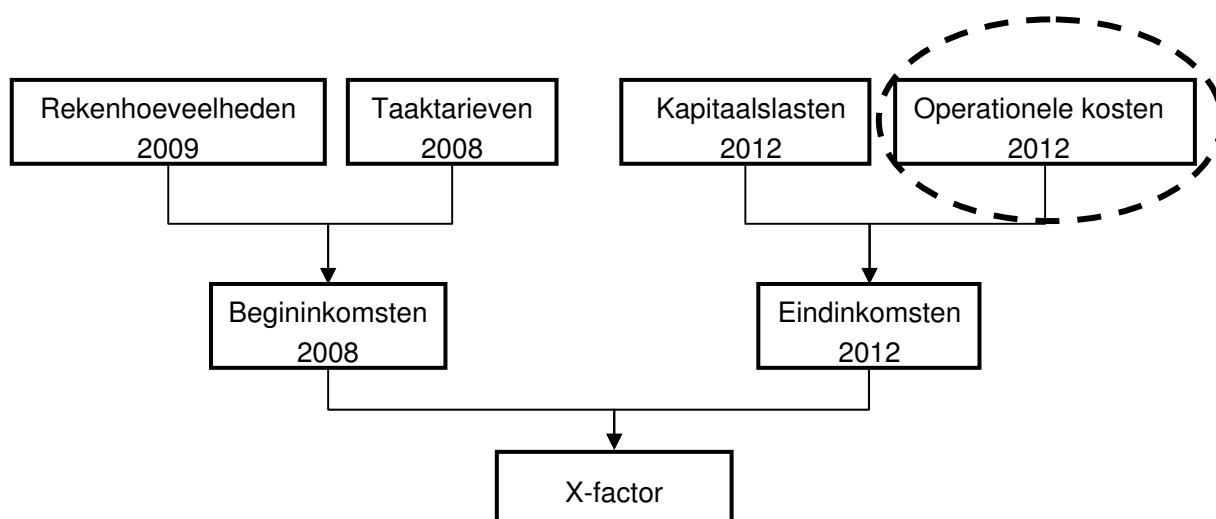
7. ⁵⁰ De afschrijvingslasten van het bestaande net worden bepaald aan de hand van de aanschafdatum, de afschrijvingstermijn en de aanschafwaarde, waarbij de aanschafwaarde wordt uitgedrukt in prijzen van 2008 door gebruik te maken van indexatie. Voor investeringen in kwaliteitsconversiecapaciteit past de Raad de afschrijvingstermijnen toe zoals vastgelegd in Bijlage 2 van de Regulatorische Accountingsregels 2006 voor Regionale Netbeheerders Gas (andere activaklassen). Deze afschrijvingstermijnen zijn in dit besluit terug te vinden in bijlage C. Reden is dat de Raad, voor zover in de Beleidsregel geen nadere regels zijn gesteld, het redelijk en logisch vindt om zo veel mogelijk dezelfde uitgangspunten te hanteren als voor overige netbeheerders die met soortgelijke beheertaken en onderhouds- en vervangingsactiviteiten te maken hebben. Daar waar de regulatorische accounting regels voor regionale netbeheerders gas onvoldoende aanknopingspunten bieden zal uitgegaan worden van IFRS⁵¹. Hiermee beoogt de Raad expliciet te maken vanuit welke grondslag afschrijvingstermijnen zullen worden vastgesteld. De Raad wil zoveel mogelijk aansluiten bij een grondslag die algemeen geaccepteerd is in het economische verkeer; veel netbeheerders in Nederland gebruiken IFRS. De Raad acht IFRS derhalve een goed uitgangspunt.

⁴⁹ Voor deze uitbreidingsinvesteringen geldt een reële vermogenskostenvergoeding van 7 %.

⁵⁰ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijze 26 in bijlage D bij dit besluit.

⁵¹ Deze "International Financial Reporting Standards (IFRS)" betreft een set afspraken over hoe het jaarverslag van een verslagplichtige organisatie eruit moet zien. Voor allerlei categorieën is vastgelegd hoe/wanneer ze in een jaarverslag opgenomen dienen te worden. Het beheer van de standaarden is in handen van de [International Accounting Standards Board \(IASB\)](#). De door Europese ondernemingen te gebruiken (gelijkluidende) standaarden worden door de [Europese Commissie](#) gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.

6.3.3.2 Operationele kosten 2012



Figuur 6.

8. Ten aanzien van de operationele kosten maakt de Raad een onderscheid tussen arbeidskosten enerzijds en inkoopkosten voor energie en overige operationele kosten anderzijds (formule (9) bijlage A). Reden is dat de Raad enkel voor de arbeidskostencomponent van de operationele kosten een potentiële productiviteitsverandering heeft kunnen vaststellen. Dit komt tevens tegemoet aan de oproep vanuit de klankbordgroep tot een gedifferentieerde benadering van de operationele kosten omdat de mate waarin beide typen operationele kosten deze beïnvloedbaar zouden zijn door GTS zouden verschillen⁵². In de volgende subparagraaf beschrijft de Raad hoe hij de hoogte van beide kostensoorten in 2012 heeft bepaald. Hierbij zal de Raad, indachtig het belang van een doelmatige bedrijfsvoering, specificeren hoe hij de potentiële efficiëntieverbetering van de operationele kosten inschat.

⁵² In de regulering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet TenneT worden verschillende componenten van de operationele kosten eveneens verschillend gereguleerd. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen de regulering van de kosten voor inkoop van energie & vermogen enerzijds en overige operationele kosten anderzijds.

*Productiviteitsverbetering arbeidskosten*⁵³

9. De Raad schat de arbeidskosten voor het jaar 2012 op basis van de arbeidskosten voor het jaar 2007 (het meest recente jaar waarvan gegevens beschikbaar zijn) en een verwachte productiviteitsverandering (de gemiddelde productiviteitsverbetering) (formule (10) bijlage A). Het gaat hierbij niet alleen om de directe arbeidskosten voor GTS, maar ook om indirecte arbeidskosten die samenhangen met aan GTS geleverde producten en diensten. De Raad definieert arbeidskosten als de kosten van salarissen, sociale lasten, pensioenen, inhuur van arbeid en indirecte arbeidskosten die samenhangen met aan GTS geleverde producten en diensten.
10. Om te komen tot een redelijke inschatting van deze potentiële arbeidsproductiviteitsverbetering heeft de Raad allereerst onderzoek gedaan naar de in het verleden gerealiseerde arbeidsproductiviteitsverbetering van GTS. Om de in het verleden gerealiseerde arbeidsproductiviteitsverbetering van GTS te kunnen vaststellen, heeft de Raad de daarvoor benodigde informatie opgevraagd bij GTS. De door GTS opgeleverde informatie alleen bleek echter niet voldoende om een arbeidsproductiviteitsverbetering op te baseren.
11. Omdat de Raad de gerealiseerde arbeidsproductiviteitsverbetering van GTS (vooralsnog) niet heeft kunnen vaststellen, heeft hij besloten om te kijken naar de gerealiseerde productiviteitsverbetering van andere Nederlandse netbeheerders en de daarop gebaseerde aannames ten aanzien van in de toekomst te behalen productiviteitsverbeteringen⁵⁴. De Raad acht de productiviteitsverbetering van andere netbeheerders relevant omdat deze netbeheerders in aanzienlijke mate een met GTS vergelijkbare bedrijfsvoering hebben. De gerealiseerde productiviteitsverbetering van deze netbeheerders kan derhalve richting geven aan de potentieel te behalen arbeidsproductiviteitsverbetering van GTS.
12. Voor de regionale netbeheerders gas houdt de Raad voor de periode 2008 tot en met 2010 rekening met een gemiddelde productiviteitsverbetering van 3,7% per jaar. Deze gemiddelde productiviteitsverbetering is gebaseerd op de jaarlijkse productiviteitsverbetering die deze netbeheerders gerealiseerd hebben in de periode 2004 tot en met 2006. Voor regionale netbeheerders elektriciteit houdt de Raad rekening met een jaarlijkse productiviteitsverbetering van gemiddeld 2,3%. Deze productiviteitsverbetering betreft de periode 2003 tot en met 2006. De gemiddelde productiviteitsverbetering waarmee de Raad

⁵³ Dit onderdeel is aangepast naar aanleiding van zienswijze 23 in bijlage D bij dit besluit.

⁵⁴ In de regulering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet TenneT is eveneens een vergelijking gemaakt met de mate van efficiëntie van vergelijkbare internationale Transmission System Operators (TSO's) voor elektriciteit. Ook voor gas is een internationale vergelijking (TSO-benchmark) uitgevoerd. De resultaten van een dergelijke internationale 'benchmark' van landelijke netbeheerders gas bleken (nog) niet bruikbaar.

rekening heeft gehouden voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT, bedraagt 2,0%⁵⁵. Zie de samenvattende tabel hieronder:

	gemiddelde reële productiviteitsgroei⁵⁶
Regionale netbeheerders gas	3,7%
Regionale netbeheerders elektriciteit	2,3%
TenneT	2,0%

Tabel 1: Gemiddelde reële productiviteitsgroei Nederlandse netbeheerders

13. De Raad concludeert derhalve dat een productiviteitsverbetering van 2,0% tot 3,7% realiseerbaar is voor een Nederlandse netbeheerder.

14. Tot slot heeft de Raad gekeken naar de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit van bedrijven in vergelijkbare sectoren als waarin GTS opereert. In dit verband heeft onderzoeksbureau Reckon LLP (hierna: Reckon) voor de Raad onderzoek gedaan naar de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in 18 sectoren waarvan de gemiddelde arbeidsproductiviteitsgroei kan worden vergeleken met de (potentiële) arbeidsproductiviteitsgroei van GTS.⁵⁷ Deze analyse leidt tot een gemiddelde reële arbeidsproductiviteitsgroei voor deze 18 sectoren van 1,7% voor de periode 1979 tot en met 2005.⁵⁸ Het eindrapport van het onderzoek door Reckon is gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer (www.energiekamer.nl).

15. Alles overwegende stelt de Raad de reële arbeidsproductiviteitsverbetering voor GTS vast op 2%. Ten eerste blijft de Raad daarmee aan de onderkant van de productiviteitsverbetering die de overige netbeheerders hebben gerealiseerd. Ten tweede acht de Raad een percentage van 2% redelijk gezien de uitkomsten van het onderzoek van Reckon waarin de gemiddelde reële arbeidsproductiviteitsgroei uitkomt op 1,7%. Ten derde is de Raad van oordeel dat een percentage van 2% redelijk is gegeven het feit dat GTS aan het begin van de reguleringsperiode staat en door middel van onderhavig besluit voor het eerst wordt gereguleerd waardoor verwacht mag worden dat de potentiële productiviteitsverbetering hoger is dan bij een netbeheerder die al langer wordt gereguleerd.

⁵⁵ Methodebesluit TenneT d.d. 26-09-2008, kenmerk 102616/8, methodebesluit RNB's elektriciteit d.d. 29-08-2008 kenmerk 102610_1 / 27 en methodebesluit RNB's gas d.d. 25-04-2008, kenmerk 102499/167.

⁵⁶ Methodebesluit TenneT d.d. 26-09-2008, kenmerk 102616/8, methodebesluit RNB's elektriciteit d.d. 29-08-2008 kenmerk 102610_1 / 27 en methodebesluit RNB's gas d.d. 25-04-2008, kenmerk 102499/167.

⁵⁷ "The productivity growth of GTS", Reckon LLP, 15 juli 2008.

⁵⁸ De Raad heeft de voorkeur gegeven aan een lange periode boven een korte periode, omdat daarmee het gemiddelde zo min mogelijk wordt beïnvloed door economische cycli.

16. Samenvattend: de Raad acht het passend om uit te gaan van 2%, nu hij daarmee aan de ondergrens blijft van de productiviteitsverbetering die bij andere netbeheerders wordt verondersteld, en GTS voor het eerst gereguleerd wordt. Ook is bij deze afweging het rapport van Reckon meegenomen.

*Inkoopkosten energie en overige operationele kosten*⁵⁹

17. De Raad definieert de inkoopkosten voor energie en overige operationele kosten van GTS als de kosten die GTS maakt voor gas, elektriciteit en andere zaken dan arbeid ten behoeve van de transporttaak die GTS uitvoert.
18. De Raad heeft zich bij de vaststelling van de potentiële productiviteitsverbetering enkel gebaseerd op de potentiële productiviteitsverbetering van de arbeidskosten en niet op de inkoopkosten voor energie en overige operationele kosten. Reden hiervoor is dat de omvang van deze kostenpost in belangrijke mate afhankelijk is van de getransporteerde hoeveelheid gas over het netwerk. GTS stelt eenheden transport*capaciteit* ter beschikking. De hoeveelheid gas die over het netwerk wordt getransporteerd is echter afhankelijk van de gasvraag door afnemers en het aanbod van gashandelaren die het gas aanbieden. GTS heeft daarop beperkte invloed. Daar komt bij dat de Raad ten behoeve van onderhavig methodebesluit enkel voor de arbeidskostencomponent van de operationele kosten een potentiële productiviteitsverandering heeft kunnen vaststellen⁶⁰.
19. Uitgangspunt blijft, ook met betrekking tot de kosten voor energie en overige operationele kosten, dat de methode van regulering ertoe moet leiden dat de doelmatigheid wordt bevorderd doordat GTS bijvoorbeeld wordt geprikkeld om efficiënt energie in te kopen. Daarom heeft de Raad de te reguleren kosten voor energie en overige operationele kosten bepaald door uit te gaan van de meest recente realisatiecijfers van deze kostenpost (2007), en door rekening te houden met een trend die wordt bepaald door de historische ontwikkeling van deze kostenpost gedurende de jaren 2005 tot en met 2007.

⁵⁹ Dit onderdeel is aangepast naar aanleiding van zienswijze 24 in bijlage D bij dit besluit.

⁶⁰ In de regulering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet TenneT worden verschillende componenten van de operationele kosten eveneens verschillend gereguleerd. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen de regulering van de kosten voor inkoop van energie & vermogen enerzijds en overige operationele kosten anderzijds.

20. De Raad bepaalt deze trend door voor deze periode de (gemiddelde) kosten voor energie en overige operationele kosten van GTS per eenheid output te meten (formules (12) en (13) bijlage A). Om de kosten voor energie en overige operationele kosten in 2012 te schatten, past de Raad deze trend vervolgens toe op de energiekosten en overige operationele kosten van GTS in het meest recente jaar waarover de gerealiseerde cijfers van energie en overige operationele kosten bekend zijn (2007) (formule (11) bijlage A). Op deze manier wordt in de regulering ten aanzien van deze kostencomponent rekening gehouden met de omstandigheid dat de kosten voor energie en overige operationele kosten van jaar op jaar kunnen fluctueren als gevolg van marktprijzontwikkelingen en/of afgezette volumes waarbij er tegelijkertijd voor GTS een prikkel is om de kosten zo veel mogelijk te reduceren.

6.4 Behandeling van uitbreidingsinvesteringen en nieuwe producten en diensten

6.4.1 Algemeen

21. In de vorige paragrafen heeft de Raad beschreven hoe de x -factor tot stand komt, namelijk door de tarieven aan het eind van de reguleringsperiode (enkel) de efficiënte kosten in 2012 te laten dekken (niveau eindinkomsten). Ter verduidelijking merkt de Raad in dit verband op dat uitbreidingsinvesteringen en nieuwe producten en diensten niet zullen leiden tot tussentijdse aanpassing van de verwachte eindinkomsten en daarmee dus ook niet tot aanpassing van de x -factor⁶¹. Dit neemt niet weg dat de Raad het van belang acht om rekening te houden met een tariefvergoeding voor uitbreidingsinvesteringen en nieuwe producten en diensten bij de totstandkoming van tarieven.

6.4.2 Behandeling van uitbreidingsinvesteringen

22. De Raad acht het van belang dat de methode van regulering bijdraagt aan het stimuleren van investeringen. Dit is ook een uitdrukkelijke doelstelling van de wetgever. Voor wat betreft uitbreidingsinvesteringen mag GTS derhalve, na ingebruikname van de uitbreidingsinvestering, een voorstel tot tariefsverhoging doen bij indiening van haar jaarlijkse tariefvoorstel. Op deze wijze wordt GTS in staat gesteld om deze kosten, toe te rekenen aan een uitbreidingsinvestering, reeds gedurende de reguleringsperiode te verwerken in de tarieven. Dit komt tegemoet aan het belang dat de methode van regulering bijdraagt aan het stimuleren van investeringen.

⁶¹ Dit sluit aan bij de wijze waarop de overige netbeheerders worden gereguleerd.

23. De Raad merkt volledigheidshalve op dat een expliciete bevoegdheid in de wet, om ex-post de omvang van de uitbreidingsinvestering te beoordelen, ontbreekt. In de klankbordgroep heeft een aantal afnemervertegenwoordigers benadrukt, dat zij geen overbodige investeringskosten wil dragen. De Raad kiest er daarom voor om GTS pas toe te staan kosten, toe te rekenen aan een uitbreidingsinvestering, op te voeren in haar tariefvoorstel op het moment dat de uitbreidingsinvestering in gebruik is genomen. Op deze manier wordt gewaarborgd dat afnemers de kosten van een uitbreidingsinvestering pas doorbelast krijgen na ingebruikname ervan, op het moment dat zij er ook van gaan profiteren. Op deze manier wordt het belang waarbij het belang van afnemers om “slechts” kosten te dragen die ook daadwerkelijk zijn gemaakt door GTS eveneens gediend.
24. ⁶²Zoals reeds aangegeven zal de Raad de verwachte vervangingsinvesteringen baseren op het jaarlijkse gemiddelde van de vervangingsinvesteringen over de periode 2005 tot en met 2007. Hiermee is de absolute omvang van de jaarlijkse vervangingsinvesteringen gedurende de reguleringsperiode op voorhand gedefinieerd. Vervolgens zal de Raad, indien GTS in haar tariefvoorstel verzoekt om vergoeding van kosten die gepaard gaan met een uitbreidingsinvestering, verifiëren of daadwerkelijk sprake is van kosten (kapitaalslasten en/of operationele kosten) die geheel of gedeeltelijk als uitbreidingsinvestering moeten worden aangemerkt en of deze kosten niet reeds geheel of gedeeltelijk zijn inbegrepen in de tariefsvergoeding die vooraf, in de methode van regulering, reeds is toegekend ter dekking van de kosten voor vervangingsinvesteringen. Ook wordt bekeken of, en zo ja op welke wijze, de vastgestelde rekenhoeveelheden moeten worden aangepast.
25. ⁶³Ten eerste zal de Raad daartoe met betrekking tot elk voorstel voor een tariefsaanpassing als gevolg van een uitbreidingsinvestering bezien wat gedaan had moeten worden, indien louter tot vervanging zou zijn overgegaan. Alles wat (1) meer gedaan wordt ten opzichte van dit vervangingsalternatief en (2) eveneens leidt tot uitbreiding van de capaciteit van het net en/of de totale lengte van het net zal gekwalificeerd worden als uitbreiding.

⁶² Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijze 29 in bijlage D bij dit besluit.

⁶³ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijze 29 in bijlage D bij dit besluit.

26. Uitbreidingsinvesteringen zullen kapitaalslasten met zich meebrengen. De hoogte van de (te vergoeden) kosten die gepaard gaan met een uitbreidingsinvesteringen wordt bepaald op basis van de parameters uit de Beleidsregel. Hierbij geldt dat de afschrijvingslasten van uitbreidingsinvesteringen in het hoge druk transportleidingennet worden berekend door de investeringen, vanaf het moment van ingebruikname van de investering, lineair af te schrijven over een periode van 20 jaar. Verder geldt, overeenkomstig de Beleidsregel, een reële vermogenkostenvergoeding van 7% op uitbreidingsinvesteringen in het hoge druk transportleidingennet. De Raad zal in haar tariefbesluit tarieven vaststellen die, vermenigvuldigd met de desbetreffende (aangepaste) rekenhoeveelheden, dekking bieden voor de extra kapitaalslasten als gevolg van de uitbreidingsinvestering.
27. Ten tweede behelst de regulatorische behandeling van een uitbreidingsinvestering eveneens het schatten van de extra rekenhoeveelheden die een uitbreidingsinvestering met zich meebrengt. In dit verband staat de Raad stil bij 2 opties ter zake het schatten van rekenhoeveelheden, te weten:
- ➔ optie 1: het eenmalig schatten van rekenhoeveelheden ten behoeve van het eerst mogelijke tariefbesluit na ingebruikname van de investering zonder tussentijdse correctie;
 - ➔ optie 2: het schatten van rekenhoeveelheden ten behoeve van het eerst mogelijke tariefbesluit na ingebruikname van een investering waarna jaarlijkse correctie volgt nadat (recentere) realisatiegegevens met betrekking tot de daadwerkelijk afgezette rekenhoeveelheden bekend zijn.
28. De Raad merkt op dat hij de extra rekenhoeveelheden als gevolg van de uitbreidingsinvestering zo veel mogelijk op dezelfde wijze wil behandelen als de rekenhoeveelheden voor “het bestaande net”. Aldus zal de Raad ook deze extra rekenhoeveelheden zoveel mogelijk laten aansluiten bij de werkelijkheid. De Raad kiest er daarom voor om de extra rekenhoeveelheden, na ingebruikname van een investering, ten behoeve van het eerst mogelijke tariefbesluit te schatten waarna jaarlijkse correctie volgt nadat (recentere) realisatiegegevens met betrekking tot de daadwerkelijk afgezette rekenhoeveelheden bekend zijn (optie 2). Rekenhoeveelheden met betrekking tot nieuwe producten en diensten zullen op dezelfde wijze worden behandeld (onderdeel 6.5.1 van dit besluit).
29. Uitbreidingsinvesteringen zullen naar verwachting eveneens operationele kosten met zich meebrengen. Deze operationele kosten zijn niet op voorhand in te schatten. De Raad zal, ten behoeve van de beoordeling van het jaarlijkse tariefvoorstel van GTS waarin deze eventuele extra operationele kosten zijn opgevoerd, onder andere rekening houden met de verhouding tussen operationele kosten en GAW ter zake het “bestaande net”.

30. De Raad merkt ten overvloede op dat deze extra operationele kosten niet van tussentijdse invloed zijn op de hoogte van de eindinkomsten en daarmee ook niet op de hoogte van de x -factor. De Raad zal op basis van het door GTS ingediende jaarlijkse tariefvoorstel, tarieven vaststellen die, vermenigvuldigd met de desbetreffende (aangepaste) rekenhoeveelheden, dekking bieden voor eventuele extra operationele kosten als gevolg van de uitbreidingsinvestering. Voor 2009, het startjaar van de reguleringsperiode, zal de Raad tarieven vaststellen, die vermenigvuldigd met de desbetreffende (aangepaste) rekenhoeveelheden, dekking bieden voor eventuele extra operationele kosten, als gevolg van uitbreidingsinvesteringen, voor zover deze kosten nog geen onderdeel uitmaakten van de operationele kosten in 2007.
31. ⁶⁴Tot slot zal de Raad rekening houden met de periode tussen kapitaalbeslag van een uitbreidingsinvestering en de daadwerkelijke ingebruikname van de uitbreidingsinvestering (voorfinancieringskosten). Bij het opvoeren van een uitbreidingsinvestering bij het tariefvoorstel van het jaar waarin de investering in gebruik is genomen, kan GTS bouwrente “opvoeren” als kosten verbonden aan de uitbreidingsinvestering. Deze bouwrente die als te reguleren kostenpost mag worden opgevoerd, is gelijk aan de werkelijke kosten, waarbij maximaal een rente ter hoogte van de WACC op de uitbreidingsinvestering zal worden vergoed.

6.4.3 Behandeling van nieuwe producten en diensten

32. De introductie van nieuwe producten en diensten tijdens de reguleringsperiode kan mogelijk leiden tot extra opbrengsten, kosten, rekenhoeveelheden en dientengevolge nieuwe tarieven. Indien sprake is van de introductie van nieuwe producten en/of diensten zal de Raad aan GTS vragen om een gemotiveerde onderbouwing van haar tariefvoorstel voor (kosten van) nieuwe producten en diensten. In dit verband is het met name van belang dat GTS gemotiveerd aangeeft hoe de tarieven van nieuwe producten en diensten recht doen aan het beginsel van kostenveroorzaking. Indien nodig kan consultatie van afnemers/belanghebbenden hierbij in de rede liggen.

⁶⁴ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijze 30 in bijlage D bij dit besluit.

6.5 Totstandkoming van tarieven

33. Een methode van regulering moet tegemoet komen aan de eis dat enige richting wordt gegeven aan de hoogte en invulling van individuele tarieven. Een eerste stap hiertoe is gezet in de vorige paragrafen waarin de totstandkoming van de *x*-factor is beschreven. Ten tweede heeft de Raad aangegeven op welke wijze hij voornemens is in de tarieven rekening te houden met uitbreidingsinvesteringen die tijdens de reguleringsperiode in gebruik worden genomen. In deze paragraaf wordt een derde stap gezet, waarmee enige richting wordt gegeven aan de hoogte en invulling van individuele tarieven. Hierbij zal de Raad twee belangrijke elementen toelichten, die een rol spelen bij de totstandkoming van individuele tarieven, te weten “rekenhoeveelheden” en “bandbreedte”.

6.5.1 Toepassing rekenhoeveelheden bij totstandkoming tarieven⁶⁵

34. Door toepassing van de methode van regulering ontvangt GTS, via tarieven voor verschillende diensten, een vergoeding voor de *kapitaalslasten* en *operationele kosten* die samenhangen met de kwaliteitsconversietaak van GTS. De Raad stelt deze tarieven vast op basis van een tarievenvoorstel van GTS.
35. ⁶⁶Om te komen tot individuele tarieven in jaar (t) wordt allereerst het gewogen gemiddelde tarief in het voorafgaande jaar (t-1) bepaald. Op dit gewogen gemiddelde tarief wordt vervolgens de *x*-factor en de cpi toegepast, hetgeen uiteindelijk resulteert in het gewogen gemiddelde tarief voor het jaar (t). De Raad kiest ervoor dezelfde cpi⁶⁷ toe te passen als bij TenneT en de regionale netbeheerders elektriciteit en gas.

⁶⁵ Dit onderdeel is aangepast naar aanleiding van zienswijze 20 in bijlage D bij dit besluit.

⁶⁶ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijze 25 in bijlage D bij dit besluit.

⁶⁷ De cpi voor de regionale netbeheerders gas en elektriciteit wordt gedefinieerd in respectievelijk artikel 81b, lid 1 van de Gaswet en artikel 41b, lid 1 van de Elektriciteitswet: “*de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex (alle huishoudens), berekend uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan het jaar t, en van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan het jaar t, zoals deze maandelijks wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek*”.

36. Ten behoeve van de berekening van het gewogen gemiddelde tarief voor het jaar (t) actualiseert de Raad jaarlijks de gerealiseerde rekenhoeveelheden (het aantal door GTS afgezette eenheden van een dienst) van de verschillende door GTS aangeboden kwaliteitsconversiediensten. Deze rekenhoeveelheden worden gebaseerd op de daadwerkelijk gefactureerde hoeveelheden door GTS in t-2 (het meest recente jaar waarover realisatiegegevens bekend zijn op het moment van vaststelling van de tarieven) of worden geschat indien deze betrekking hebben op nieuwe diensten.
37. Rekenhoeveelheden kunnen op verschillende manieren worden bepaald en toegepast, hetgeen ook onderstreept is door leden van de klankbordgroep⁶⁸. Hierbij hebben leden van de klankbordgroep aandacht gevraagd voor het zogeheten volumerisico, te weten de kans op afwijkingen tussen de ten behoeve van de totstandkoming van de tarieven toegepaste rekenhoeveelheden en de daadwerkelijk gerealiseerde rekenhoeveelheden. Immers als rekenhoeveelheden, achteraf gezien, te laag worden vastgesteld, dan zijn de vastgestelde tarieven relatief te hoog geweest. Ook het omgekeerde kan het geval zijn; als rekenhoeveelheden, achteraf gezien, te hoog zijn ingeschat, dan zijn de vastgestelde tarieven relatief te laag geweest. De vaststelling van de omvang van de van toepassing zijnde rekenhoeveelheden (en eventuele bijstelling ervan) is dan ook erg belangrijk. In de klankbordgroep zijn de volgende vier opties, waarop rekenhoeveelheden bepaald worden, aan de orde gesteld:
- a. het eenmalig bepalen van rekenhoeveelheden aan het begin van een reguleringsperiode op basis van realisatiegegevens uit het (recente) verleden zonder tussentijdse correctie;
 - b. het bepalen van rekenhoeveelheden aan het begin van een reguleringsperiode op basis van realisatiegegevens uit het (recente) verleden waarna jaarlijkse correctie/bijstelling volgt als actuelere realisatiegegevens bekend worden;
 - c. het eenmalig bepalen van rekenhoeveelheden aan het begin van een reguleringsperiode op basis van de verwachte ontwikkeling van rekenhoeveelheden gedurende de reguleringsperiode, zónder tussentijdse correctie;
 - d. het bepalen van rekenhoeveelheden aan het begin van een reguleringsperiode op basis van de verwachte ontwikkeling van rekenhoeveelheden gedurende de reguleringsperiode, waarna jaarlijkse correctie/bijstelling volgt als actuelere realisatiegegevens bekend worden.

⁶⁸ Ten behoeve van de voorbereiding van dit methodebesluit is een klankbordgroep van GTS en representatieve organisaties van afnemers samengesteld.

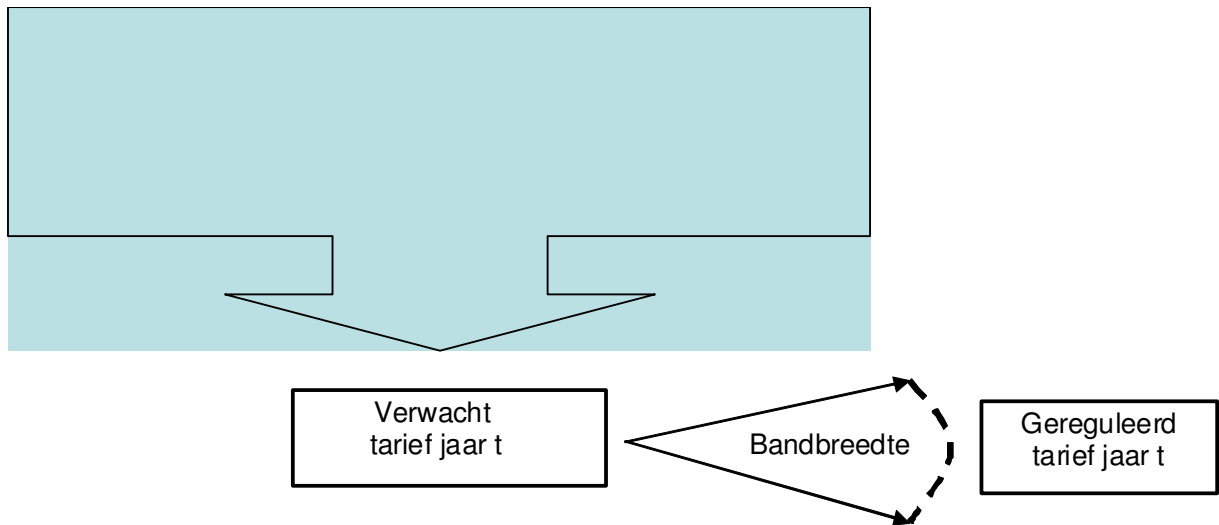
38. Ten behoeve van het bepalen van de x-factor en het niveau van de begin- en eindinkomsten maakt de Raad gebruik van gerealiseerde hoeveelheden⁶⁹ (optie a, zie onderdeel 6.3.2 van dit besluit). De meest actuele realisatiecijfers zijn naar het oordeel van de Raad de beste schatter voor de toekomst. Het schatten van rekenhoeveelheden op basis van onzekere toekomstige ontwikkelingen (opties c en d) vallen af, omdat de Raad als algemeen uitgangspunt hanteert dat de Raad niet vooruitloopt op ontwikkelingen die mogelijk een tariefverhogend of tariefverlagend effect hebben, tenzij een ontwikkeling in wetgeving of anderszins reeds is vastgelegd en het financiële effect hiervan ondubbelzinnig is vast te stellen.
39. Het voordeel van optie a is dat GTS geprikkeld wordt om meer rekenhoeveelheden (eenheden capaciteit) te realiseren dan verwacht en om daarmee de bestaande capaciteit nog beter te benutten. Bovendien draagt GTS het risico op onderbezetting van de bestaande capaciteit, indien de gerealiseerde rekenhoeveelheden lager blijken te zijn dan de verwachte rekenhoeveelheden. Het toepassen van optie a leidt ertoe dat zich de omstandigheid kan voordoen dat GTS een hoger (of lager) rendement behaalt dan het rendement zoals gedefinieerd in de Beleidsregel. Een dergelijke situatie doet zich voor, indien de gerealiseerde rekenhoeveelheden beduidend meer bedragen dan de gebruikte rekenhoeveelheden. Voor optie b, te weten optie a inclusief jaarlijkse correctie/bijstelling, geldt dat de prikkel en het risico lager zullen zijn dan bij optie a.
40. Ten behoeve van de totstandkoming van de jaarlijkse tarieven voor individuele diensten kiest de Raad voor toepassing van optie b. De Raad kiest ervoor om, ten behoeve van de bepaling van de jaarlijkse tarieven, jaarlijks de rekenhoeveelheden vast te stellen op basis van de meest recente beschikbare realisatiegegevens (optie b)⁷⁰. Aldus gebruikt de Raad de rekenhoeveelheden van het jaar t-2 voor de vaststelling van de tarieven van het jaar t. Elk jaar worden er derhalve andere rekenhoeveelheden toegepast voor deze tariefsvaststelling. Het jaarlijks bepalen van de rekenhoeveelheden beperkt de mogelijkheid van GTS om extra winst te behalen door strategisch gebruik te maken van de volumegroei. Volumegroei leidt tot een verschil van de daadwerkelijk gefactureerde hoeveelheden ten op zichte van de bepaalde rekenhoeveelheden. Concreet zal de Raad bij de vaststelling van de tarieven voor het eerste jaar van de reguleringsperiode, te weten 2009, gebruik maken van de gegevens uit 2007. De gegevens van het jaar 2008, zullen pas in 2009 beschikbaar komen. Daarom zijn deze niet

⁶⁹ Uitzondering daarop vormen de toegepaste rekenhoeveelheden voor nieuwe diensten die tijdens de reguleringsperiode worden geïntroduceerd; deze worden geschat.

⁷⁰ Immers, de Raad hanteert het uitgangspunt dat de meest recent beschikbare realisatiegegevens de beste schatter zijn voor de toekomst. Ten behoeve van de jaarlijkse tariefsvaststelling maakt de Raad derhalve gebruik van de op dat moment meest beschikbare realisatiegegevens.

bruikbaar bij de tariefvaststelling van 2009. Voor de vaststelling van de tarieven 2010 kunnen de gegevens van 2008 wel worden gebruikt.

6.5.2 Toepassing bandbreedte bij totstandkoming tarieven⁷¹



Figuur 7.

41. Ten behoeve van de totstandkoming van gereguleerde tarieven doet GTS een tariefvoorstel voor jaar (t). In dit voorstel dient het gewogen gemiddelde tarief van de voorgestelde tarieven kleiner of gelijk te zijn aan het gewogen gemiddelde tarief voor het jaar (t), welke wordt berekend op basis van de gereguleerde tarieven van jaar (t-1), de cpi en de x-factor(en)⁷². Van deze voorwaarde kan niet af worden geweken (formule (1) bijlage A).

⁷¹ Dit onderdeel is aangepast naar aanleiding van zienswijzen 20 en 31 in bijlage D bij dit besluit.

⁷² Reden dat hier wordt gesproken over x-factor en , in meervoud, is dat bijvoorbeeld de doelmatigheidskorting voor de balanceringsstaak van GTS eveneens invloed heeft op de hoogte van de transporttarieven, aangezien voor balancerings geen separate tarieven worden vastgesteld en de kosten voor deze taak worden terugverdiend via de transporttarieven.

42. Het methodebesluit zelf verplicht GTS in beginsel niet om alle tarieven in gelijke mate te laten veranderen. Hierdoor krijgt GTS enige ruimte om zelf te bepalen op welke kostensoorten zij de doelmatigheidskorting laat doorwerken en welke tarieven daarvan het meeste effect ondervinden. Er bestaat een onmetelijk aantal mogelijkheden voor de hoogte van de individuele tarieven om te komen tot het gewogen gemiddelde tarief voor het jaar (t). Echter, voor afnemers is het belangrijk om enig inzicht te hebben in het niveau van de individuele tarieven in de toekomst. De Raad ziet in de CBb-uitspraak⁷³, waarin tot uitdrukking komt dat de methode van regulering enige richting moet geven aan het niveau van de te onderscheiden tarieven, aanleiding om ervoor te zorgen dat de doelmatigheidskorting enigszins gelijkmatig toegepast wordt op de diverse tarieven. De Raad komt hierin tegemoet door via de methode stabiliteit te brengen in de tariefontwikkeling, door middel van de toepassing van een bandbreedte op de tarieven.
43. De bandbreedtesystematiek leidt ertoe dat GTS over alle tarieven tezamen gemiddeld genomen de opgelegde x -factor moet realiseren en niet per toegepast tarief. Dit doet recht aan het feit dat de Raad geen inzicht heeft in de kosten die gepaard gaan met elk individueel toegepast tarief. De Raad acht het redelijk, en voor de hand liggend, om de x -factor op het gemiddelde tarief toe te passen en niet op elk afzonderlijk tarief van iedere afzonderlijke dienst. Dit geeft GTS de mogelijkheid om, binnen de gegeven ruimte, zelf te bepalen hoe haar tariefvoorstel voor de verschillende tarieven per individuele diensten eruit ziet. Op die manier heeft GTS voldoende ruimte om, daar waar door wijzigingen in de onderliggende kostenstructuur de tarieven niet meer volledig in verhouding staan tot de kosten, binnen de gekozen bandbreedte aanpassingen van individuele tarieven mogelijk te maken. Omdat de Raad het tegelijkertijd van belang acht richting te geven aan de verschillende tarieven, heeft hij een bandbreedte geïntroduceerd die individuele tariefafwijkingen normeert.
44. De bandbreedte is symmetrisch en zal op de volgende wijze worden toegepast. Binnen de huidige kostenstructuur mag een tarief voor jaar (t) in beginsel niet meer dan 5% afwijken van de het tarief in jaar (t-1), gecorrigeerd voor de gewogen gemiddelde tariefsverandering. De gewogen gemiddelde tariefsverandering wordt bepaald door de x -factor(en) en de cpi. De Raad overweegt dat bij 5 % afwijkingsruimte nog gesproken kan worden van een relatie tot de kosten, waardoor het principe van kostenoriëntatie niet wordt losgelaten. Tegelijkertijd doet deze beperkte afwijkingsmarge recht aan de behoefte van afnemers aan zekerheid omtrent de hoogte van tarieven. Dit betekent dat individuele tariefswijzigingen die maximaal 5% van de gewogen gemiddelde tariefswijziging afwijken, geacht worden in lijn te zijn met het kostenveroorzakingsprincipe. De voorstellen voor tariefswijzigingen binnen deze bandbreedte behoeven niet te worden voorzien van een uitgebreide verklaring door GTS.

⁷³ Uitspraak LJN: AZ 3365 van 30 november 2006

45. Met hantering van deze bandbreedte brengt de Raad tot uitdrukking dat hij ervan uitgaat dat GTS consistentie betracht in de toerekening van kosten in lijn met het beginsel van kostenveroorzaking, als verwoord in artikel 3.4.2 van de Tarievenscode Gas. Hiermee doelt de Raad op de onderlinge verhouding tussen de individuele tarieven zoals die volgt uit het voorgaande, meest recente, tariefbesluit. De verschillende tarieven worden derhalve vastgesteld op grond van het bepaalde in de Tarievenscode Gas, rekening houdend met een bandbreedte waarbinnen de tariefsaanpassingen zich ten opzichte van het vorige jaar ten hoogste mogen bevinden.
46. GTS kan in uitzonderingsgevallen tariefwijzigingen voorstellen die buiten deze bandbreedte vallen, met name als de toerekening van bepaalde kosten op grond van het kostenveroorzakingsprincipe dit vereist, maar moet deze afwijkingen motiveren. Hierbij is de Raad voornemens om afnemers te consulteren over door GTS voorgestelde afwijkingen van deze bandbreedte.

7 Procedure

47. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de procedure die hij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit.
48. Ingevolge artikel 82, lid 2 van de Gaswet stelt de Raad de methode tot vaststelling van de x -factor en van de rekenhoeveelheden vast na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt.
49. De Raad heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting door gebruik te maken van een klankbordgroep met vertegenwoordigers van GTS, GasTerra en representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt⁷⁴. De Raad heeft in de maanden januari tot en met mei 2008 zes bijeenkomsten met de klankbordgroep georganiseerd. De Raad heeft de informele verslagen van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa): www.energiekamer.nl.
50. De Raad 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.
51. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft de Raad op 21 juli 2008 een ontwerp van dit besluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. Voorafgaand aan de terinzagelegging heeft de Raad in de Staatscourant van 21 juli 2008 kennis gegeven van dit ontwerpbesluit. Bovendien heeft de Raad het ontwerpbesluit aan de klankbordgroepleden toegezonden. Op 22 augustus heeft ten kantore van de Raad een hoorzitting plaatsgevonden. Tijdens de hoorzitting hebben vertegenwoordigers van GasTerra en VEMW het woord gevoerd. Het verslag van de hoorzitting heeft de Raad gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer.

⁷⁴ Vereniging Energiënetbeheerders in Nederland (hierna: Enbin), Vereniging van Energieproducenten, -handelaren en -retailbedrijven in Nederland (hierna: Ephrin), Gastransportservices (hierna: GTS), Land- en Tuinbouw Organisatie Noord (hierna: LTO), Vereniging Glaskracht, Productschap Tuinbouw, MKB Nederland, Vereniging voor Energie Milieu en Water (hierna: VEMW), Nederlandse Vereniging voor Marktwerking in Energie (hierna: VME), Vrijhandels Organisatie voor Elektriciteit en Gas (hierna: VOEG).

52. De Raad heeft van zeven partijen een schriftelijke zienswijze ontvangen⁷⁵. Deze ingebrachte zienswijzen heeft de Raad gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer. In Bijlage D van dit besluit geeft de Raad zijn reactie op de ingebrachte zienswijzen. Indien een zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het besluit, dan heeft de Raad dit in het besluit duidelijk aangegeven.

⁷⁵ BP, EnergieNed, GasTerra, GTS, VME, PT/LTO en VEMW.

8 Dictum

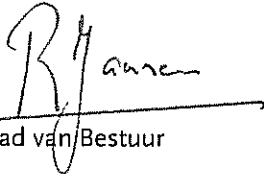
53. De Raad stelt de methode tot vaststelling van de x -factor voor de kwaliteitsconversietaak van GTS, als bedoeld in artikel 82, lid 2 van de Gaswet, vast voor de periode 1 januari 2009 tot en met 31 december 2012 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen A tot en met D.
54. Dit besluit wordt bekendgemaakt door middel van een bericht in de Staatscourant. Voorts publiceert de Raad dit besluit op de internetpagina van de Energiekamer (www.energiekamer.nl).

Den Haag,

Datum: **16 DEC. 2008**

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze:


P. Kalbfleisch
Voorzitter Raad van Bestuur


R.J.P. Jansen
Lid van de Raad van Bestuur


G.J.L. Zijl
Lid van de Raad van Bestuur

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.

Bijlage A: Uitwerking van de methode in rekenkundige formules

1 Inleiding

1. In dit besluit geeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) uitvoering aan artikel 82, lid 2 van de Gaswet op grond waarvan de Raad de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: x -factor) voor GTS vaststelt. Deze bijlage bevat in rekenkundige formules de toepassing van de x -factor en de methode tot vaststelling van de x -factor voor GTS. De formules zijn genummerd. In het besluit verwijst de Raad regelmatig naar de formulenummers in deze bijlage.

2 Formules

2.1 Toepassing van de x -factor en rekenhoeveelheden

$$(1) \quad \bar{p}_t \leq \bar{p}_{t-1} \cdot (1 + cpi_t - x_{2009-2012})$$

waarbij

\bar{p}_t

Het gewogen gemiddelde tarief in jaar t van de taaktarieven van de verschillende diensten behorend tot de kwaliteitsconversietaak;

\bar{p}_{t-1}

Het gewogen gemiddelde tarief in jaar $t-1$ van de taaktarieven van de verschillende diensten behorend tot de kwaliteitsconversietaak;

cpi_t

De relatieve wijziging van de consumentenprijsindex (alle huishoudens).

Deze wordt berekend uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan jaar t , en van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan jaar t , zoals deze maandelijks wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek;

$x_{2009-2012}$

De procentuele korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering voor GTS in de jaren 2009 tot en met 2012.

$$(2) \quad \bar{p}_{t-1} = \frac{\sum_i (p_{t-1,i}^* \cdot rh_{t,i})}{\sum_i rh_{t,i}}$$

waarbij

$p_{t-1,i}^*$ De taaktarieven i van jaar $t-1$;

$rh_{t,i}$ De rekenhoeveelheden voor de verschillende (gecorrigeerde) tarieven i in jaar t .

$$(3) \quad p_{t,i}^* = p_{t,i} \cdot (1 - c_i)$$

waarbij

$p_{t,i}$ De gereguleerde maximum tarieven i van jaar $t-1$;

c_i De correctiefactor voor het gereguleerde maximum tarief i van de kwaliteitsconversietaak in jaar t .

$$(4) \quad \bar{p}_t = \frac{\sum_i (p_{t,i}^* \cdot rh_{t,i})}{\sum_i rh_{t,i}}$$

waarbij

$p_{t,i}^*$ De taaktarieven i van jaar t .

2.2 Vaststelling van de x -factor

$$(5) \quad (1 - x_{2009-2012})^4 = \frac{EI_{2012}}{BI_{2008}}$$

waarbij

EI_{2012} De eindinkomsten, zijnde de inkomsten van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in het laatste jaar van de eerste reguleringsperiode (het jaar 2012), uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008;

BI_{2008} De begininkomsten, zijnde de inkomsten van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in het jaar 2008;

$x_{2009-2012}$ De procentuele korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering voor GTS in de jaren 2009 tot en met 2012.

2.2.1 Begininkomsten

$$(6) \quad BI_{2008} = \sum_i (p^*_{2008,i} \cdot rh_{2009,i})$$

waarbij

$p^*_{2008,i}$ De taaktarieven i van de verschillende diensten behorend tot de kwaliteitsconversietaak in jaar 2008;

$rh_{2009,i}$ De rekenhoeveelheden voor de tarieven i in jaar 2009.

2.2.2 Eindinkomsten

$$(7) \quad EI_{2012} = EK_{2012}$$

waarbij

EK_{2012} De kosten van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar 2012 uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008.

$$(8) \quad EK_{2012} = OPEX_{2012} + CAPEX_{2012}$$

waarbij

$OPEX_{2012}$ De operationele kosten van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar 2012 uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008;

$CAPEX_{2012}$ De kapitaalslasten van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar 2012 uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008.

2.2.2.1 Operationele kosten

$$(9) \quad OPEX_{2012} = OPEX_{2012,arb} + OPEX_{2012,e\&m}$$

waarbij

$OPEX_{2012,arb}$ De operationele kosten van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar 2012 die voortvloeien uit de kosten voor arbeid uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008;

$OPEX_{2012,e\&m}$ De operationele kosten van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar 2012 die voortvloeien uit de inkoopkosten voor energie en overige operationele kosten uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008.

$$(10) \quad OPEX_{2012,arb} = OPEX_{2007,arb} \cdot (1 + cpi_{2008} - PV_{arb}) \cdot (1 - PV_{arb})^4$$

waarbij

$OPEX_{2007,arb}$ De operationele kosten van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar 2007 die voortvloeien uit de kosten voor arbeid uitgedrukt in prijzen van het jaar 2007;

PV_{arb} De reële procentuele productiviteitsverandering voor de operationele kosten die voortvloeien uit de kosten voor arbeid, deze bedraagt 2%.

$$(11) \quad OPEX_{2012,e\&m} = OPEX_{2007,e\&m} \cdot (1 + cpi_{2008} - T_{e\&m}) \cdot (1 - T_{e\&m})^4$$

waarbij

$OPEX_{2007,e\&m}$ De operationele kosten van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar 2007 die voortvloeien uit de inkoopkosten voor energie en overige operationele kosten uitgedrukt in prijzen van het jaar 2007;

$T_{e\&m}$ De reële procentuele trend in de prijzen voor energie en overige operationele kosten voor de kwaliteitsconversietaak.

$$(12) \quad \sum_{k=1}^2 (1 - T_{e\&m})^k = (1 - \Delta_{2006,e\&m}) + (1 - \Delta_{2006,e\&m}) \cdot (1 - \Delta_{2007,e\&m})$$

waarbij:

$\Delta_{t,e\&m}$ De gerealiseerde reële productiviteitsverandering in de inkoopkosten voor energie en overige operationele kosten voor de kwaliteitsconversietaak van GTS over het jaar t

$$(13) \quad \Delta_{e\&m,t} = \frac{\frac{OPEX_{t-1,e\&m}}{output_{t-1}} - \frac{OPEX_{t,e\&m}}{output_t}}{\frac{OPEX_{t-1,e\&m}}{output_{t-1}}}$$

waarbij:

$OPEX_{t,e\&m}$ De operationele kosten van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar t die voortvloeien uit de (inkoop)kosten voor energie en overige operationele kosten uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008;

$output_t$ De output van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in het jaar t uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008.

2.2.2.2 Kapitaalslasten

$$(14) \quad CAPEX_{2012} = Rnd \cdot AW_{2012} + Afs_{2012}$$

waarbij

- Rnd* Het rendement, zijnde een reële kapitaalkostenvergoeding voor belastingen, deze bedraagt 5,5%;
- AW_{2012} De verwachte activawaarde van GTS aan het einde van jaar 2012, uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008;
- Afs_{2012} De afschrijvingen van GTS in jaar 2012 op de activa uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008.

$$(15) \quad AW_{2012} = \left(AW_{2008} + \sum_{t=2008}^{2012} Inv_t - \sum_{t=2008}^{2012} Afs_t \right)$$

waarbij

- AW_{2008} De activawaarde van GTS voor de kwaliteitsconversietaak aan het begin van het jaar 2008 uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008;
- Inv_t De vervangingsinvesteringen van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar t uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008;
- Afs_t De afschrijvingen van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar t op de activa uitgedrukt in prijzen van het jaar 2008.

(16)

$$AW_{2008} = (((AW_{2005} + Inv_{2005} - Afs_{2005}) \cdot (1 + cpi_{2006}) + Inv_{2006} - Afs_{2006}) \cdot (1 + cpi_{2007}) + Inv_{2007} - Afs_{2007}) \cdot (1 + cpi_{2008})$$

waarbij

- AW_{2005} Het deel van de gestandaardiseerde activawaarde 2005 van GTS dat kan worden toegerekend aan de kwaliteitsconversietaak uitgedrukt in prijzen van jaar 2005.
- Inv_t De vervangingsinvesteringen van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar t uitgedrukt in prijzen van jaar t ;
- Afs_t De afschrijvingen van GTS voor de kwaliteitsconversietaak in jaar t op de activa uitgedrukt in prijzen van jaar t .

$$(17) \quad Inv_t = \frac{((Inv_{2005} \cdot (1 + cpi_{2006}) + Inv_{2006}) \cdot (1 + cpi_{2007}) + Inv_{2007}) \cdot (1 + cpi_{2008})}{3}$$

voor $t \geq 2008$

2.3 *Rekenhoeveelheden*

$$(18) \quad rh_{t,i} = dgv_{t-2,i}$$

waarbij

$dgv_{t-2,i}$ Het daadwerkelijk gefactureerde volume voor tariefdrager i in jaar $t-2$ of het door de Raad geschatte volume vanwege een nieuwe tariefdrager i .

Bijlage B: Mogelijke aanleiding tot afwijking kostenoriëntatie⁷⁶

1. In hoofdstuk 5 van de methode heeft de Raad overwogen dat kostenoriëntatie van tarieven het uitgangspunt is, overeenkomstig artikel 3 van de Verordening. De Raad heeft onderzocht of er een aanleiding is om af te wijken van dit uitgangspunt als gevolg van mogelijke concurrentie tussen pijpleidingen' (ook wel: *pipeline-to-pipeline competition*)⁷⁷. Deze analyse wordt hieronder nader toegelicht.

3 Concurrentie tussen pijpleidingen

2. Artikel 3 van de Verordening geeft aan dat het benchmarken van tarieven een relevante overweging kan zijn, in het bijzonder als zich daadwerkelijk concurrentie tussen pijpleidingen voordoet. Daarbij merkt de Europese Commissie, in aanvulling op hetgeen in de Verordening plus toelichting staat beschreven, expliciet op⁷⁸:

'In the event that benchmarking of tariffs is applied, the tariffs emerging may deviate from those that would accrue from a pure cost-based approach. Bearing in mind that cost-based tariffs might be the preferred option to promote the underlying objectives of the Regulation and Directive 2003/55/EC (to establish a well functioning internal market for gas) such an approach seems to be justified, if these objectives are thought to be better achieved by tariffs emerging from benchmarking. Therefore, the outcome of a benchmarking of tariffs by regulators may be taken into account where there is effective pipeline-to-pipeline competition and where tariffs based on actual costs incurred would distort this competition. The benchmarking therefore serves as a complementary method to the cost based approach.'

⁷⁶ Bijlage bijgevoegd naar aanleiding van zienswijze 37 van bijlage D bij dit besluit.

⁷⁷ Dit begrip is ontleend aan overweging 7 van Verordening 1775/2005.

⁷⁸ Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3 of Regulation 1775/2005 (Brussel 20 april 2007), randnummer 17, blz. 5.

3. Daarnaast merkt de Commissie op:
'This does not mean that actual costs incurred "as sofar as such costs correspond to those of an efficient and structurally comparable network operator and are transparent" should not be established or identified by the relevant regulatory authority. It means that the benchmarking of tariffs is a relevant consideration.'
4. De Raad verbindt daaraan de conclusie dat kostenoriëntatie van tarieven het uitgangspunt blijft en dat benchmarking (enkel) kan dienen als aanvullende methodiek die in overweging zou moeten worden genomen, bijvoorbeeld als er aanwijzingen zijn dat met die tariefhoogte de doelstellingen van de Richtlijn beter zouden kunnen worden bereikt⁷⁹. In geval van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen zou het zo kunnen zijn dat tarieven die gebaseerd zijn op werkelijke kosten concurrentieverstorend werken.
5. Om te onderzoeken of er daadwerkelijk sprake is van concurrentie tussen pijpleidingen heeft de Raad onderzoek laten uitvoeren naar deze vorm van concurrentie. Het onafhankelijk onderzoeksbureau The Brattle Group (hierna: Brattle) heeft dit onderzoek in opdracht van de Raad uitgevoerd⁸⁰. Brattle heeft onderzocht of het gastransportnet van GTS onderhevig is aan concurrentie van naburige gastransportnetwerken. Het eindrapport van dit onderzoek is gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer (www.energiekamer.nl).
6. Brattle concludeert dat het netwerk van GTS geen concurrentiedruk ondervindt van transmissienetwerken in de ons omringende landen⁸¹. De Raad sluit zich aan bij die conclusie. De Raad ziet dan ook geen aanleiding om bij het vaststellen van de methode van regulering een tarievenbenchmark toe te passen, in aanvulling op het uitgangspunt van kostengeoriënteerde tarieven. Hieronder wordt het onderzoek (methodiek en conclusies) van Brattle uiteengezet.

⁷⁹ Hierbij moet bijvoorbeeld in het oog worden gehouden dat de hoogte van de transporttarieven voor transmissie kan worden gezien als een toetredingsbarrière tot de verschillende nationale markten.

⁸⁰ The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS (december 2007). Dit rapport is gelijktijdig met een ontwerp van dit besluit gepubliceerd op de website van de Energiekamer (21 juli 2008). Daaraan voorafgaand is GTS in de gelegenheid gesteld het rapport te controleren op feitelijke onjuistheden.

⁸¹ GTS hanteerde ten tijde van het vorige methodebesluit de stelling dat omleidingsstromen op zichzelf al een bewijs vormen voor daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen. De Raad concludeert dat dat niet het geval is. Brattle heeft onderzocht of het netwerk van GTS dusdanig met een ander netwerk concurreert, dat GTS niet in staat zou zijn om winstgevend een substantiële prijsverhoging door te voeren. Het enkele feit dat er omleidingsstromen optreden is geen bewijs voor dusdanig sterke concurrentie.

Onderzoek Brattle: methodologie

7. Brattle heeft zowel naar de transporttaak als de kwaliteitsconversietaak gekeken. Aangezien onderhavig methodebesluit enkel ziet op het reguleren van de kwaliteitsconversietaak van GTS, worden de conclusies van Brattle die (enkel) betrekking hebben op de transporttaak hier buiten beschouwing gelaten.
8. In haar studie definieert Brattle daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen als volgt: bij afwezigheid van kostengeoriënteerde tariefregulering wordt GTS door aanwezige concurrentiedruk van omliggende netwerken beperkt in haar mogelijkheden om haar tarieven, in dit geval van kwaliteitsconversiediensten, significant boven het huidige niveau te verhogen⁸². Naar analogie van de zogenaamde SSNIP-test⁸³, beschouwt Brattle een prijsverhoging van meer dan 10 % als significant⁸⁴. Daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen wordt derhalve gezien als de omstandigheid dat twee transmissiesystemen dusdanig met elkaar concurreren, dat er geen absolute noodzaak is om sec te reguleren op kosten, omdat concurrentie(druk) ervoor zorgt dat de tarieven op een redelijk niveau blijven ('tucht van de markt').
9. Om te onderzoeken of GTS al dan niet concurrentiedruk ondervindt op een bepaalde markt, moet allereerst de betreffende relevante markt worden bepaald. Een relevante markt is een markt die enerzijds wordt afgebakend door de aard van de desbetreffende producten of diensten en anderzijds wordt afgebakend door geografische ligging⁸⁵. Brattle heeft onderzocht of er concurrentiedruk is van alternatieve aanbieders van kwaliteitsconversiediensten bij het transporteren van gas over een bepaald tracé door Nederland tussen twee vaste punten (entry en exit) of gebieden buiten Nederland (markt voor parallelle routes). Brattle concludeert dat geen sprake is van een zodanige concurrentiedruk dat het toepassen van een tarievenbenchmark voor de hand zou liggen. Hieronder wordt nader ingegaan op de bevindingen en conclusies.

Analyseresultaten en conclusies

⁸² The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007, p. 7.

⁸³ Small but Significant but non Transitory Increase in Price test.

⁸⁴ De SSNIP-toets is een veel gebruikte toets in de mededingingseconomie. Bij deze test wordt onderzocht of een marktpartij, in dit geval GTS, in staat zou zijn prijzen/tarieven structureel winstgevend te verhogen met 5-10%. Is dat het geval, dan beschikt deze marktpartij over een machtspositie.

⁸⁵ De relevante productmarkt wordt gevormd door die producten die door afnemers als onderling substitueerbaar worden beschouwd. De relevante geografische markt wordt bepaald door het gebied (locatie) waarbinnen bepaalde producten als onderling substitueerbaar worden beschouwd. Zie de Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, PB C 372 van 9.12.1997, blz. 5-13, Europese Commissie.

10. Brattle komt tot de conclusie dat er geen serieus alternatief bestaat voor kwaliteitsconversiediensten aangeboden door GTS en dat GTS zelfs in het merendeel van de gevallen een monopoliepositie heeft omdat er onvoldoende alternatieve kwaliteitsconversiecapaciteit beschikbaar is. Weliswaar zijn er drie alternatieve aanbieders van kwaliteitsconversiediensten, maar slechts één daarvan heeft capaciteit beschikbaar. Ook het feit dat GTS aanzienlijke *economies of scale*-voordelen heeft bij het bijbouwen van capaciteit leidt ertoe dat GTS geen concurrentiedruk van betekenis ondervindt.

Samenvattende conclusies van de Raad

11. De Raad is van oordeel dat Brattle de studie gedegen en zorgvuldig heeft uitgevoerd doordat zij zowel onderzoek heeft verricht naar reeds bestaande als ook potentiële concurrentie tussen verschillende alternatieve aanbieders van kwaliteitsconversiediensten. Naar het oordeel van de Raad zijn de conclusies voldoende robuust om deze te kunnen betrekken bij de totstandkoming van onderhavig methodebesluit.
12. De Raad is van oordeel dat het onderzoek van Brattle aantoont dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat er zodanige concurrentie tussen aanbieders van kwaliteitsconversiediensten plaatsvindt dat daarvan een disciplinerende werking uitgaat op de tarieven voor deze diensten als gehanteerd door GTS. Dit betekent dat GTS, bij het ontbreken van tariefregulering, een prikkel zou hebben om haar tarieven te verhogen. Dit leidt immers tot een hogere winst. Door het ontbreken van voldoende concurrentiedruk zou GTS hier ook toe in staat zijn.
13. Al met al ziet de Raad geen aanleiding om bij de vaststelling van gereguleerde tarieven rekening te houden met de tarieven in de ons omringende landen.

Bijlage C: Materiële vaste activaklassen en afschrijvingstermijnen

TRANSPORTONAFHANKELIJKE MATERIËLE VASTE ACTIVA	
Afschrijvingstermijn	Overige materiële vaste activa
0	Terreinen
5	Procesondersteunende informatiesystemen
10	Andere vaste bedrijfsmiddelen*
25	
30	Overige gebouwen** en magazijnen
45	
55	

TRANSPORTAFHANKELIJKE MATERIËLE VASTE ACTIVA					
Afschrijvings- termijn	Hoge druk (P ≥ 200 mbar)	Lage druk (P ≤ 200 mbar)	Overige netwerkactiva	Gas- meters	Overige materiële activa
0	Terreinen	Terreinen			
5					Proces- ondersteunende informatie- systemen
10					
25			Overige netwerkactiva		
30	Gasdruk- installaties en bijbehorende gebouwen Hoge druksets	Gasdrukinstallaties en bijbehorende gebouwen		Gasmeters ten behoefte van bedrijfsgebruik EVHI***	
45		Hoofdleidingen Afsluiters Kunstwerken			
55	Hoofdleidingen Afsluiters Kunstwerken Kathodische bescherming				

* Hieronder valt in ieder geval telemetrie ten behoeve van bedrijfsgebruik

** Gebouwen niet zijnde gebouwen behorende bij gasdrukinstallaties

*** Elektronisch Volume Herleidings Instrument

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Juridische Dienst, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag

D Reactie op zienswijzen van belanghebbenden

1	Inleiding	2
2	Leeswijzer.....	3
3	Belanghebbendheid	5
3.1	BP	5
3.2	GasTerra.....	5
4	Wettelijk kader methodebesluit.....	7
5	Interpretatie Raad wettelijk kader.....	12
6	Methode van regulering	17
6.1	Algemene uitgangspunten	17
6.2	Reguleringsperiode.....	20
6.3	Te reguleren taken en kosten	22
6.4	Totstandkoming van de x-factor.....	25
6.4.1	Bepaling x-factor	25
6.4.2	Bepaling begin- en eindinkomsten.....	26
6.5	Behandeling van nieuwe investeringen.....	37
6.6	Totstandkoming van individuele tarieven.....	40
7	Procedure.....	44
8	Bijlage A	45
9	Bijlage B	47
10	Overig (procedure en technische opmerkingen).....	52

1 Inleiding

1. In onderhavig besluit geeft de Raad uitvoering aan artikel 82, lid 2 van de Gaswet. In deze bijlage van de besluiten behandelt de Raad de zienswijzen die door belanghebbenden zijn ingediend op het ontwerpbesluit ten behoeve van de regulering van de transport(gerelateerde) taken¹, het ontwerpbesluit balancerings² en het ontwerpbesluit kwaliteitsconversie (hierna: de ontwerpbesluiten).
2. De Raad heeft ervoor gekozen de zienswijzen op de ontwerpbesluiten in één gezamenlijke bijlage te behandelen, aangezien de ontwerpbesluiten en de ingebrachte zienswijzen inhoudelijk grote samenhang vertonen. De meeste indieners van zienswijzen hebben er ook voor gekozen hun zienswijzen op de drie ontwerpbesluiten in één document weer te geven. Deze bijlage zal aan elk van de drie afzonderlijke besluiten worden toegevoegd.
3. De ontwerpbesluiten van 21 juli 2008 hebben, als onderdeel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), vanaf de aankondiging van de terinzagelegging in de Staatscourant op 21 juli 2008³, zes weken ter inzage gelegen. Op 22 augustus 2008 heeft een hoorzitting plaatsgevonden ten kantore van de Raad.
4. De Raad heeft mondelinge zienswijzen ontvangen van de volgende partijen:
 - GasTerra;
 - Vereniging voor Energie Milieu en Water (hierna: VEMW).
5. De Raad heeft binnen de wettelijke termijn schriftelijke zienswijzen ontvangen van:
 - British Petroleum (hierna: BP);
 - Energiened⁴ (hierna: Ened);
 - GasTerra;
 - Gas Transport Services B.V. (hierna: GTS);
 - Nederlandse Vereniging voor Marktwerking in Energie (hierna: VME);
 - Productschap Tuinbouw en de Land- en Tuinbouworganisatie (hierna: PT/LTO);
 - VEMW.

¹ Ontwerpbesluit van 21 juli 2008, met kenmerk 102752/59 (hierna: ontwerpbesluit transporttaak).

² Balancerings is de taak voor GTS om 'het door hem beheerde gastransportnet in evenwicht te houden'.

³ Staatscourant 21 juli 2008, nr. 138 / pag. 20.

⁴ Vereniging van Energieproducenten, -handelaren en -retailbedrijven in Nederland.

2 Leeswijzer

6. De Raad heeft de ingebrachte zienswijzen per onderwerp geclusterd, kort samengevat en genummerd. In deze bijlage wordt per onderwerp ingegaan op de ingediende zienswijzen. In de titel van de zienswijze wordt aangegeven of de zienswijze ziet op alle drie de methodebesluiten⁵ ('algemeen') of enkel op één van de drie methodebesluiten (bijvoorbeeld 'methodebesluit transporttaak'). De algemene zienswijzen worden als eerste behandeld; de zienswijzen die zich tot één van de besluiten richten komen aan het einde van een hoofdstuk aan bod.
7. In hoofdstuk 3 wordt allereerst ingegaan op de belanghebbendheid van BP en GasTerra. In hoofdstuk 4 behandelt de Raad zienswijzen ten aanzien van het wettelijk kader. In hoofdstuk 5 komen de zienswijzen aan de orde die gaan over de interpretatie door de Raad van dat wettelijk kader. Vervolgens bespreekt de Raad in hoofdstuk 6 de zienswijzen die betrekking hebben op de methode van regulering. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op zienswijzen ten aanzien van de procedure van totstandkoming van deze besluiten.
8. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle ingediende zienswijzen, de paragraaf in het besluit waar de zienswijze betrekking op heeft, wie een zienswijze over dit onderwerp heeft ingediend en of de zienswijze tot een wijziging van (één van) de besluiten heeft geleid.⁶

⁵ Methodebesluit transporttaak, methodebesluit balanceren en methodebesluit kwaliteitsconversie.

⁶ De tabel geeft enkel aan op welke punten de methode van regulering is gewijzigd; een nadere toelichting wordt in deze tabel niet als 'wijziging' beschouwd.

Tabel ingediende zienswijzen

nr.	Korte omschrijving zienswijzen	Paragraaf besluit	Welk methodebesluit betreft het?	Indieners	Wijziging methode?
1	De rol van de Beleidsregel	3.3	Algemeen	VEMW, PT/LTO, Ened	Nee
2	De rol van de MR tariefstructuren	4.2	Algemeen	PT/LTO, Ened	Nee
3	Meer aandacht voor uitspraak CBb	4.2	Algemeen	GTS	Nee
4	Regulering van aansluittarieven	4.2	Transporttaak	VEMW, GTS,	Nee
5	Bevoegdheid en redelijkheid drie methodebesluiten	6.2	Algemeen	GTS, PT/LTO, VME, VEMW	Nee
6	Bevorderen kwaliteit uitvoering taak en bevorderen doelmatigheid	5.2	Algemeen	PT/LTO, Ened, VEMW	Nee
7	Rol van Europeesrechtelijke uitgangspunt marktliquiditeit	5.2	Algemeen	GTS	Nee
8	Definitie taak kwaliteitsconversie	5.2	Kwaliteitsconversie	GTS, Ened	Nee
9	Gekozen vorm van regulering is te zwaar	6.3 en Bijlage A	Algemeen	GTS	Ja
10	Onderscheid regulering oude en nieuwe infrastructuur is wenselijk	6.1	Algemeen	Ened, VEMW	Nee
11	Ten onrechte geen methodebesluit periode 2006-2008	6.1	Algemeen	PT/LTO, Ened, VME	Nee
12	Begininkomsten 2009 onjuist	6.1	Algemeen	PT/LTO, VME, GTS	Nee
13	Duur reguleringsperiode moet vijf jaar zijn	6.1	Algemeen	GTS	Nee
14	Tarieven op basis van efficiënte kosten in plaats van werkelijke kosten	6.3	Algemeen	PT/LTO	Nee
15	Onduidelijk hoe begininkomsten methodebesluit balancerings zijn bepaald en hoe wordt omgegaan met inkomsten uit onbalansboetes/heffingen	6.3	Balancerings	GTS, VEMW	Ja
16	Bevoegdheid drie x-factoren	6.3	Algemeen	GTS, PT/LTO	Nee
17	Toepassing x-factor op kapitaalslasten	6.3	Algemeen	VEMW	Nee
18	GAW moet worden gedynamiseerd en geschoond voor niet-gereguleerde activiteiten	6.3	Algemeen	GTS, PT/LTO, Ened	Nee
19	Toegestaan rendement moet gegarandeerd rendement zijn	6.3	Algemeen	GTS	Nee
20	Toepassing rekenhoeveelheden en consequenties rendement	6.5	Transporttaak en Kwaliteitsconversie	GTS, Ened	Nee
21	Verkeerde veronderstelling vervangingsinvesteringen	6.4	Algemeen	GTS	Ja
22	Operationele kosten (voorziene) uitbreidingsinvesteringen	6.4	Algemeen	VME	Nee
23	Arbeidsproductiviteitsgroei en arbeidskosten	6.3	Algemeen	GTS, Ened	Nee
24	Bepaling kosten energie en materiaal	6.3	Algemeen	GTS	Nee
25	Duidelijk maken welke CP-index wordt toegepast	6.5	Algemeen	Ened	Nee
26	Referentie aan IFRS	6.3	Algemeen	GTS	Nee
27	Afschrijven uitbreidingsinvesteringen	6.4	Algemeen	GTS	Nee
28	Verduidelijken hoe met (nieuwe) investeringen wordt omgegaan	6.4	Algemeen	GTS, VEMW, PT/LTO	Nee
29	Toelichting begrip bouwrente	6.4	Algemeen	GTS	Ja
30	Duidelijkheid creëren over individuele tarieven	6.5	Algemeen	VEMW, GasTerra	Nee
31	Rechtmatigheid, toepassing en onderbouwing van de bandbreedte	6.5	Transporttaak en Kwaliteitsconversie	VEMW, GTS, PT/LTO, VME	Nee
32	Aandacht besteden aan inkomsten uit maatwerk	6.5	Transporttaak	VEMW	Ja
33	Verlenging zienswijzenperiode	7.0	Algemeen	GTS, Ened	Nee
34	Onjuistheden in formules van Bijlage A	Bijlage A	Algemeen	GTS, Ened	Ja
35	Volledigheid, robuustheid en toepasbaarheid rekenmodel	Bijlage A	Algemeen	GTS	Nee
36	Inconsistenties tussen tekst en formules	Bijlage A	Algemeen	GTS, GasTerra	Ja
37	Rol van Brattle rapport inzake P2P in regulering	Bijlage B	Transporttaak en Kwaliteitsconversie	Ened, GTS	Nee
38	Het Jepma-effect moet leiden tot benchmarking	Bijlage B	Transporttaak	Ened, GTS	Nee
39	Rapport AD Little inzake benchmarking	Bijlage B	Transporttaak	Ened, GTS	Nee
40	Relatie met ter inzagelegging x-factorbesluit	algemeen	Algemeen	GTS	Nee
41	Overige technische opmerking	algemeen	Algemeen	GTS	Nee

3 Belanghebbendheid

9. Op grond van artikel 3:15, lid 1 van de Awb kunnen belanghebbenden zienswijzen op een ontwerpbesluit naar voren brengen. De Raad dient derhalve te beoordelen of de partijen die een zienswijze hebben gegeven ook daadwerkelijk belanghebbenden zijn in de zin van de Awb. Artikel 1:2 van de Awb bepaalt dat onder belanghebbende wordt verstaan 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Daarbij is van belang dat het gaat om een eigen, persoonlijk belang dat rechtstreeks bij het besluit betrokken is. Ten aanzien van twee partijen, BP en GasTerra, heeft de Raad vastgesteld dat deze niet als belanghebbend kunnen worden aangemerkt. In dit hoofdstuk zal de Raad nader toelichten waarom beide partijen niet belanghebbend zijn.

3.1 BP

10. BP heeft in haar zienswijze op het ontwerpmethodebesluit transporttaak⁷ in eerste instantie niet onderbouwd waarom zij belanghebbende is. Op verzoek van de Raad heeft BP op 18 september 2008 alsnog een nadere visie gegeven op de vraag waarom zij belanghebbende zou zijn bij dit besluit. BP geeft in die reactie aan dat zij als investeerder deelneemt in een groot gasopslagproject, dat substantieel gebruik zal maken van het landelijk gastransportnet en een substantiële hoeveelheid flexibiliteitsdiensten zal aanbieden. Het methodebesluit heeft aldus BP mogelijk grote impact op de financierbaarheid van het project.
11. De Raad is van oordeel dat BP als investeerder in een gasopslagproject geen rechtstreeks belang heeft bij het methodebesluit transporttaak. Het belang van BP moet worden gekwalificeerd als een afgeleid belang, omdat het een afgeleide is van het belang van (de financierbaarheid van) het gasopslagproject zelf. BP dient derhalve als niet-belanghebbende te worden beschouwd.
12. Het voorgaande leidt tot het oordeel dat BP niet als belanghebbend bij het methodebesluit is aan te merken. De Raad zal om die reden de door haar ingediende zienswijze onbesproken laten.

3.2 GasTerra

13. GasTerra is in haar schriftelijke zienswijze uitgebreid ingegaan op haar positie als belanghebbende bij de ontwerpbesluiten. GasTerra geeft daarin - kort samengevat - aan dat zij, gezien de bijzondere positie die zij inneemt, belanghebbend is. GasTerra geeft aan een bijzondere positie te hebben doordat zij ingevolgd de door de Gaswet toegekende specifieke taken als het ware gedwongen is shipper te zijn. Bij de uitvoering van die taken zou het gebruik van het net van GTS een belangrijke rol spelen. Ook het feit dat GasTerra als enige shipper beschikt over omvangrijke langlopende exportcontracten zou haar belanghebbende maken.
14. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) heeft bij uitspraak van 17 januari 2008⁸ vastgelegd dat met de enkele omstandigheid dat een partij shipper is nog niet vaststaat dat een dergelijke partij ook belanghebbende is, omdat de groep shippers niet voldoet aan de voorwaarde dat de

⁷ De zienswijze van BP ziet enkel op het methodebesluit transporttaak.

⁸ CBb 17 januari 2008, AWB 07/464.

groep beperkt en qua samenstelling bekend is. Naar het oordeel van de Raad geldt deze redenering evenzeer voor onderhavig besluit, zodat GasTerra niet reeds op deze grond als belanghebbende kan worden gekwalificeerd. Overigens merkt de Raad op dat het in die zaak een besluit betrof dat zich richtte tot shippers. Onderhavige methodebesluiten richten zich niet tot shippers. Zij zijn daarmee in het methodebesluit geen normadressaat, zodat naar het oordeel van de Raad de shippers als groep bij het onderhavige methodebesluiten geen belanghebbende zijn.

Onderscheidend belang

15. De Raad ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of GasTerra een individueel of persoonlijk belang heeft dat zich onderscheidt van andere shippers. Hiertoe overweegt de Raad het volgende.
16. Voornoemde uitspraak van het CBB stelde vast dat GasTerra belanghebbend was bij het aldaar bestreden besluit omdat het besluit een positie toekende aan GasTerra die bijzonder was ten opzichte van de andere shippers. De Raad stelt vast dat GasTerra met de methodebesluiten geen bijzondere positie ten opzichte van andere shippers toegekend wordt. GasTerra kan derhalve niet op deze grond een onderscheidend belang worden toegekend.
17. De Raad merkt op dat GasTerra inderdaad uit hoofde van een aantal taken in de Gaswet de positie van shipper inneemt. Echter, dit kan evenmin leiden tot een voldoende onderscheidend belang. Hoewel andere shippers niet uit hoofde van de Gaswet gehouden zijn gebruik te maken van het landelijk gastransportnet, kan niet worden gesteld dat deze andere shippers vrije keuze hebben in het gebruik van dat net. Zo zullen zij bijvoorbeeld ook op grond van contractuele verplichtingen, zijn aangewezen op het gebruik van het landelijk gastransportnet. Derhalve kan naar het oordeel van de Raad niet worden gesteld dat de positie van GasTerra wezenlijk anders is dan die van andere shippers.
18. Omvangrijke, langlopende exportcontracten geven GasTerra evenmin een onderscheidend belang. Andere shippers kunnen immers evenzeer dit soort contracten afsluiten. Een onderscheidend belang is derhalve naar het oordeel van de Raad niet aanwezig.

Rechtstreeks belang

19. Voor zover GasTerra meent een rechtstreeks belang te hebben vanwege wettelijke verplichting om bepaalde diensten te leveren ter uitvoering van de wettelijke taken van GTS, merkt de Raad op dat niet de levering van die diensten wordt genormeerd bij onderhavige methodebesluiten, zodat reeds op die grond geen rechtstreeks belang aanwezig is. Bovendien kan GasTerra, als wettelijk leverancier van genoemde diensten, slechts een afgeleid belang worden toegekend.
20. Het voorgaande leidt tot het oordeel dat GasTerra niet als belanghebbend bij de methodebesluiten is aan te merken. De Raad zal om die reden de door haar ingediende zienswijze in beginsel onbesproken laten. De Raad heeft echter geconstateerd dat de zienswijzen van GasTerra grotendeels overeenkomen met de zienswijzen van andere indieners. Bovendien heeft de Raad uit oogpunt van zorgvuldigheid ambtshalve wijzigingen aangebracht die ook door GasTerra als zienswijze zijn ingebracht. In dat kader kan worden gesteld dat de zienswijzen van GasTerra, hoewel geen belanghebbende zijnde, toch zijn meegenomen in de besluitvorming.

4 Wettelijk kader methodebesluit

ZIENSWIJZE 1 “DE ROL VAN DE BELEIDSREGEL” - ALGEMEEN

21. PT/LTO, Ened en VEMW geven aan dat de Raad zich ten onrechte aan de door de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) vastgestelde Beleidsregel⁹ houdt. De Minister zou niet bevoegd zijn om deze Beleidsregel vast te stellen, omdat artikel 5d van de Mededingingswet enkel een basis biedt om ‘algemene aanwijzingen’ inzake mededingingsbeleid te geven. Beleidsregels zouden bovendien gebaseerd moeten zijn op ‘gangbaar beleid’. Daarnaast wijzen PT/LTO en Ened erop dat de Raad is aangewezen als ‘regelgevende instantie’ in de zin van artikel 25 van de Richtlijn¹⁰ en dat deze instantie onafhankelijk moet zijn van marktpartijen. De door de Minister vastgestelde Beleidsregel zou strijdig zijn met dat uitgangspunt. Om bovengenoemde redenen zou de Beleidsregel onverbindend zijn en zou de Raad deze buiten toepassing moeten laten bij de vaststelling van de methodebesluiten. Indien de Raad ervoor zou kiezen de Beleidsregel tóch toe te passen, dan moet hij de daarin neergelegde keuzes zelfstandig onderbouwen. Ened merkt daarnaast nog op dat beleidsregels slechts gangbaar beleid kunnen bevatten en dat het feit dat geen bezwaar of beroep tegen een beleidsregel mogelijk is, strijd met het rechtsbeschermingsbeginsel oplevert.

Reactie ‘de rol van de Beleidsregel’

22. De zienswijzen van partijen inzake de Beleidsregel leiden niet tot een ander oordeel van de Raad. De Raad zal dit hierna toelichten.
23. Zoals uit de toelichting van de Minister blijkt, heeft de wetgever mogelijk gemaakt dat op grond van artikel 5d van de Mededingingswet beleidsregels zouden worden vastgesteld ten aanzien van de bevoegdheden van de Raad, waaronder ook de bevoegdheden uit de Gaswet. Het betreffende citaat uit de Memorie van Toelichting bij artikel 5d van de Mededingingswet luidt als volgt:
- “(..) Het moet dan mogelijk zijn dat de Minister van Economische Zaken het beleid bijstuurt en een aanwijzing geeft dat de directeur-generaal in die sector de Mededingingswet stricter moet gaan handhaven. De minister blijft dus beschikken over de mogelijkheid, al dan niet naar aanleiding van discussies in het parlement, de NMa op te dragen de uitvoering of handhaving van de Mededingingswet op een bepaald punt te wijzigen. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de uitoefening van taken en bevoegdheden die de directeur-generaal op grond van andere wetten verricht. Andere wetten die de directeur-generaal bevoegdheden toebedelen zijn, zoals reeds is vermeld, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Wet personenvervoer 2000.”¹¹*
- Invoering van artikel 5d van de Mededingingswet heeft klaarblijkelijk ook tot doel gehad om de Minister de mogelijkheid te bieden tot bijsturing van het beleid op grond van de Gaswet.
24. Ten aanzien van het argument dat artikel 5d van de Mededingingswet slechts een basis biedt algemene regels neer te leggen en geen specifieke regels, merkt de Raad op dat de Minister in de toelichting op de Beleidsregel motiveert waarom hier sprake is van algemene regels die zich lenen voor een beleidsregel:

⁹ Beleidsregel uitoefening door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 82, lid 2, van de Gaswet, Stcrt. 11 juli 2008, nr. 132.

¹⁰ Richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG, PbEG 2003 L 176/57.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2001, nr. 27 639, nr. 3, p. 10.

“Deze beleidsregel is te beschouwen als een algemene regel waarmee wordt aangegeven hoe het belang van tariefbescherming voor de afnemers wordt afgewogen tegen het publieke belang van voorzieningszekerheid en de daarmee samenhangende noodzakelijke investeringen in de Nederlandse gasrotonde, en hoe daarbij dient te worden omgegaan met de vaststelling van feiten en omstandigheden. Beide belangen worden op grond van de Gaswet beschermd. De omstandigheid dat de beleidsregel concrete parameters bevat voor de vaststelling van de methode van regulering van de tarieven, die feitelijk door een enkele onderneming in rekening gebracht worden doet niet af aan dat karakter van algemene regels. Dat beleidsregels een dergelijke normstelling kunnen bevatten is in jurisprudentie erkend. Van belang is dat het gaat om de reguleringsmethode voor tarieven die door alle netgebruikers verschuldigd zijn voor het gebruik van het landelijk gastransportnet, onafhankelijk van de feitelijke omstandigheid of dat net nu door een enkele of door meerdere beheerders wordt beheerd.”¹²

Gelet op het voorgaande zijn in de Beleidsregel algemene regels neergelegd, zodat dit overeenstemt met de zienswijze.

25. Het argument dat in beleidsregels enkel gangbaar beleid neergelegd zou mogen worden, onderschrijft de Raad niet. De bevoegdheid om op basis van artikel 4:81 van de Awb beleidsregels vast te stellen, beperkt zich naar het oordeel van de Raad niet tot beleid dat reeds bekend of gangbaar is; het is wel degelijk mogelijk en ook gebruikelijk¹³ om aan te geven hoe een bestuursorgaan in de toekomst met zijn bevoegdheid om zal gaan.
26. Ten aanzien van het argument dat de Minister niet als regelgevende instantie kan optreden, wijst de Raad op het standpunt van de Minister, zoals zij dat verwoordt in de toelichting bij de Beleidsregel:
- “De Minister van Economische Zaken is zowel nationaal als Europeesrechtelijk gezien bevoegd om regels te stellen die invloed hebben op de methode van regulering van tarieven die verschuldigd zijn voor het gebruik van het landelijk gastransportnet. Richtlijn 2003/55/EG legt bepaalde taken en verantwoordelijkheden tot regulering bij regelgevende instanties neer die onafhankelijk van de gassector moeten zijn. Aan de lidstaten wordt overgelaten om deze regelgevende instanties aan te wijzen (zie onder andere artikel 25, derde lid, van genoemde Richtlijn). Dat kunnen er meer dan één zijn en ook kunnen goedkeurende of vaststellende bevoegdheden worden toegekend aan andere relevante instanties. De genoemde onafhankelijkheidseis dient dan ook te worden gezien in relatie tot de Europeesrechtelijk erkende institutionele autonomie van lidstaten, en tot de vrijheid die lidstaten gelaten wordt om eigendom van of zeggenschap over activiteiten te hebben. Dit heeft het Hof van Justitie van de EG in zijn arrest van 6 maart 2008 – zaak C-82/07 – onlangs bevestigd.”¹⁴*

Gelet op het voorgaande kan de Minister optreden als regelgevende instantie.

27. De zienswijze van PT/LTO en Ened dat de Raad de keuze voor de in de Beleidsregel genoemde uitgangspunten zelfstandig moet motiveren, onderschrijft de Raad niet. Immers, in het licht van voorgaande is de Raad van mening dat de Minister bevoegd was de Beleidsregel vast te stellen. Blijkens de toelichting bij de Beleidsregel zijn bovendien alle bij gebruikmaking van de bevoegdheid relevante belangen, waaronder het belang van de aangeslotenen op het gasnet, reeds door de Minister afgewogen. De Raad is derhalve op grond van artikel 5d van de Mededingingswet en artikel 4:84 van de Awb

¹² Toelichting bij de Beleidsregel, onderdeel ‘2. Het instrument: de beleidsregel’.

¹³ Zie ook ‘Beleidsregel inzake toezicht artikel 10a, lid 3 van de Gaswet’ van 12 januari 2006, Stcrt. 16 januari 2006, nr. 11, p. 10.

¹⁴ Toelichting bij de Beleidsregel, onderdeel ‘2. Het instrument: de beleidsregel’.

gehouden de Beleidsregel toe te passen. Ten aanzien van de motivering volstaat de Raad, met inachtneming van artikel 4:82 van de Awb, met een verwijzing naar de Beleidsregel. Dit betekent dat de Raad de parameters niet zelfstandig zal motiveren.

28. Ten aanzien van de zienswijze inzake gebrek aan rechtsbescherming door vaststelling van de Beleidsregel, merkt de Raad nog op dat uit artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb voortvloeit dat geen beroep (en ingevolge artikel 7:1 van de Awb ook geen bezwaar) kan worden ingesteld tegen een beleidsregel. Nu dit rechtstreeks voortvloeit uit de wet, ziet de Raad niet in op welke wijze onderhavige besluitvorming in strijd is met het rechtsbeschermingsbeginsel. Ten aanzien van de zorg van Ened dat zij niet tegen de inhoud van de Beleidsregel kan opkomen, wijst de Raad erop dat Ened wel degelijk tegen die inhoud kan opkomen, namelijk op het moment dat die inhoud wordt neergelegd in een besluit.
29. Samenvattend stelt de Raad vast dat de Minister bevoegd is om algemene regels in de Beleidsregel neer te leggen en dat de Raad door de wet gebonden is uitvoering te geven aan deze regels. Voor de motivering van de aldaar gemaakte keuzes verwijst de Raad, met inachtneming van artikel 4:82 van de Awb, naar de Beleidsregel. Deze handelswijze is volgens de Raad niet in strijd met het rechtsbeschermingsbeginsel.

Conclusie 'de rol van de Beleidsregel'

30. De Raad ziet in deze zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 2 "DE ROL VAN DE MR TARIEFSTRUCTUREN" - ALGEMEEN

31. PT/LTO en Ened merken op dat de Ministeriële Regeling tariefstructuren en voorwaarden gas¹⁵ (hierna: MR gas) niet wordt genoemd in de ontwerpbesluiten, waardoor de relatie tussen de MR gas en de Beleidsregel onduidelijk zou zijn. De MR gas en de Tarievcodes Gas¹⁶ zouden een rol moeten spelen bij de vaststelling van de tarieven. Aangezien artikel 3, lid 2 van de MR gas nog steeds geldt en daarin uitgangspunten voor de tarieven staan, zou dit artikel een rol moeten spelen bij de vaststelling van de methodebesluiten. Voor zover de MR gas en Beleidsregel op dit punt zouden conflicteren, zou duidelijk moeten worden welke bepalingen of interpretaties prevaleren.

Reactie 'de rol van de MR tariefstructuren'

32. De Raad bevestigt dat de MR gas nog steeds geldt. De Raad is echter van mening dat de MR gas geen toetsingskader vormt bij het opstellen van een methode van regulering, omdat dit niet uit de wet noch uit de wetsystematiek kan worden afgeleid. Echter, omdat bij de totstandkoming van een tarief rekening gehouden moet worden met de methode van regulering én met de codes, dienen deze normerende documenten niet te conflicteren.
33. In dat verband merkt de Raad op dat de inhoud van de Beleidsregel en de uitgangspunten in de MR gas niet met elkaar conflicteren. Ten aanzien van het in het bijzonder genoemde artikel 3, lid 2 van de MR gas - inzake de gestandaardiseerde activa waarde (hierna: GAW) - merkt de Raad op dat ook uit de toelichting bij de Beleidsregel blijkt dat de GAW tot stand is gekomen door middel van het indexeren van

¹⁵ Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas van 9 januari 2005, Stcrt. 2005, nr. 9.

¹⁶ TarievenCode Gas, vastgesteld bij besluit van 19 augustus 2005, SC 19-08-2005, nr. 160, p. 17, laatstelijk gewijzigd op 18 juni 2008, bij besluit met kenmerk 102879-6.

de historische kosten van het gastransportnet, zoals bepaald wordt in genoemd artikel. De beide bepalingen zijn dus niet met elkaar in tegenspraak, zodat het opvolgen van de Beleidsregel niet tot strijdigheid met de MR gas leidt.

Conclusie 'de rol van de MR tariefstructuren'

34. De Raad ziet in deze zienswijze geen reden tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 3 "MEER AANDACHT VOOR UITSpraak CBb" - ALGEMEEN

35. GTS heeft aangegeven¹⁷ aan dat de Raad meer woorden zou moeten wijden aan de CBb-uitspraak¹⁸ van 30 november 2006 waarin het vorige methodebesluit voor GTS werd vernietigd, en de consequenties die de Raad aan deze uitspraak verbindt.

Reactie 'meer aandacht voor uitspraak CBb'

36. De Raad is het niet eens met deze zienswijze. Aangezien GTS in deze zienswijze niet gespecificeerd heeft aangegeven op welke punten de methodebesluiten nader toegelicht zouden moeten worden, is niet duidelijk op welke wijze de methodebesluiten aanpassing behoeven. In het algemeen is de Raad van oordeel dat de methodebesluiten recht doen aan de uitspraak van het CBb. Meermalen is dan ook in de motivering verwezen naar de uitspraak, bijvoorbeeld in paragrafen 5.2, 6.1 en 6.6, zodat niet valt in te zien op welke wijze de methodebesluiten tekortschieten op dit punt.

Conclusie 'meer aandacht voor uitspraak CBb'

37. De Raad ziet in de zienswijze geen reden tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 4 "REGULERING VAN AANSLUITTARIEVEN" – METHODEBESLUIT TRANSPORTTAAK

38. VEMW geeft aan dat aansluittarieven wel degelijk gereguleerd dienen te worden. GTS betwist de relevantie van de passage over de mogelijke toekomstige regulering van aansluitingen.

Reactie 'regulering van aansluittarieven'

39. In het ontwerpbesluit heeft de Raad aangegeven dat het aanleggen en beheren van een aansluiting tot op heden niet wordt gereguleerd, maar dat in vervolg op een besluit op bezwaar inzake de technische voorwaarden gas¹⁹ daar mogelijk verandering in zou komen. Doel van de paragraaf was de mogelijke toekomstige regulering van aansluittarieven binnen deze reguleringsperiode alvast kenbaar te maken aan partijen, opdat een eventuele tussentijdse wijziging van het methodebesluit transporttaak niet zal leiden tot strijd met de rechtszekerheid.²⁰

40. Inmiddels heeft de Raad in randnummer 100 van desbetreffende besluit op bezwaar²¹ overwogen dat het aanleggen, beheren en onderhouden van een aansluiting gekwalificeerd moet worden als een ondersteunende dienst en dat deze ondersteunende dienst onlosmakelijk verbonden is met de wettelijke

¹⁷ Mondelinge zienswijze.

¹⁸ Uitspraak CBb van 30 november 2006, LJN: AZ3365

¹⁹ Technische codes als bedoeld in artikel 12 e.v. Gaswet.

²⁰ Besluit van 25 april 2008, met kenmerk 102449/167, randnummer 106.

²¹ Besluit van 9 september 2008, met kenmerk: 102500_1/15; 102500_2/16; 102500_3/10.

taak van de netbeheerder om het gastransportnet in werking te hebben. Als gevolg van de tweede gasrichtlijn dienen aansluitingen te worden gereguleerd.²² Blijkens artikel 14 van de Gaswet is ook de landelijk netbeheerder verplicht degene die daarom verzoekt een aanbod te doen om transport van gas en de dat transport ondersteunende diensten te verrichten tegen een tarief dat in overeenstemming is met artikel 82 van de Gaswet. Op grond van artikel 82 van de Gaswet dient voor elke taak van GTS, genoemd in de artikelen 10 en 10a van de Gaswet, de methode van regulering te worden vastgesteld. Hieruit volgt dat de aansluittarieven ook met betrekking tot de landelijk netbeheerder vooraf dienen te worden gereguleerd middels een methode-, x-factor, en tariefbesluit.²³

41. Bij de voorbereiding van het methodebesluit transporttaak is de Raad niet uitgegaan van de veronderstelling dat de aansluittarieven ook gereguleerd zouden moeten worden. Het besluit²⁴ waarin is geconstateerd dat regulering van aansluittarieven noodzakelijk is, is pas op 9 september 2008 vastgesteld, nadat de zienswijzentermijn al was verstreken. De Raad heeft de belanghebbenden dan ook nog niet kunnen consulteren over de wijze van (tarief)regulering van de gasaansluiting. Het ontwerpbesluit transporttaak was hier dus niet op afgestemd. De wijze waarop dit vraagstuk meegenomen moet worden in de regulering vraagt om een uitgebreide analyse en afstemming met de markt. De Raad acht het echter niet wenselijk om langer te wachten met de vaststelling van dit methodebesluit. Om die reden heeft de Raad besloten om de aansluittarieven nog niet in dit methodebesluit mee te nemen. Om de aansluitingen te kunnen reguleren zal de Raad de methode van regulering voor zover nodig en mogelijk op dit punt aanpassen.
42. Samenvattend stelt de Raad vast dat gasaansluitingen gereguleerd moeten worden. De Raad is evenwel van mening dat het niet mogelijk is om dit nog op zorgvuldige wijze in het methodebesluit transporttaak te verwerken. Daarom heeft de Raad besloten om het methodebesluit transporttaak nu reeds vast te stellen. De Raad zal de methode van regulering voor zover nodig en mogelijk gedurende de komende reguleringsperiode aanpassen.

Conclusie 'regulering van aansluittarieven'

43. De Raad ziet in deze zienswijzen geen reden tot aanpassing van het reguleringsmethode.

²² Zie artikel 25, tweede lid van Gasrichtlijn 2003/55/EG.

²³ Ook indien er sprake is van het zogenaamd "vrije domein" dienen de aansluittarieven van GTS te worden gereguleerd, zie CBb 6 april 2006 (Opta vs. KPN e.a.), LJN AV8782.

²⁴ Besluit van 9 september 2008, met kenmerk: 102500_1/15; 102500_2/16; 102500_3/10.

5 Interpretatie Raad wettelijk kader

ZIENSWIJZE 5 “BEVOEGDHEID EN REDELJKHEID DRIE METHODEBESLUITEN” - ALGEMEEN

44. GTS is van mening dat de Raad op grond van de wet en de uitspraak van het CBB niet gehouden is drie methodebesluiten vast te stellen. Bovendien geeft GTS aan dat het vaststellen van meerdere methodebesluiten onwenselijk en onuitvoerbaar is. Omdat er geen redelijk doel of belang is voor de uitsplitsing per taak, is de conclusie van GTS dat de Raad geen redelijk gebruik van zijn bevoegdheden maakt. Ook zou er geen objectief aanknopingspunt bestaan om kosten van ingezette bedrijfsmiddelen toe te rekenen aan de drie taken. PT/LTO geeft daarentegen aan dat de Gaswet voorschrijft dat per wettelijke taak een reguleringsmethode moet worden vastgesteld.
45. Voor de taak balanceren ziet GTS geen noodzaak voor een aparte methode. De Raad heeft namelijk in de Tarievcodes Gas geen afzonderlijke basis voor tarieven voor balanceren opgenomen. Nu er geen apart tarief mogelijk is, is er evenmin een noodzaak een apart methodebesluit te nemen voor balanceren. VME sluit zich bij die conclusie aan. Wel merkt GTS tevens op dat in de methodebesluiten vooruitgelopen zou moeten worden op de aanstaande introductie van tarieven voor de taak balanceren, vanwege de ophanden zijn de aanpassing van het balanceringsregime. VEMW is zelfs van mening dat een separaat methodebesluit voor balanceren onlosmakelijk verbonden is met de introductie van separate tarieven voor de diensten die kunnen worden toegeschreven aan deze taak. Dat wil zeggen dat het nemen van een separaat methodebesluit voor balanceren volgens VEMW impliceert dat er dan ook, gelijktijdig, separate tarieven *moeten* worden geïntroduceerd.
46. Voor de dienst kwaliteitsconversie geldt volgens GTS dat de Minister volledige socialisering van de kosten in het transporttarief heeft aangekondigd; dit is ook in een voorstel voor een codewijziging bij de NMa kenbaar gemaakt²⁵. Omdat dit waarschijnlijk per 1 januari 2009 gerealiseerd zal zijn, is het volgens GTS niet erg zinvol een apart besluit voor deze taak vast te stellen. VME sluit zich daarbij aan.
47. Tot slot merkt GTS in dit verband op dat het enkel opnemen van een algemene bepaling dat de methodebesluiten als gevolg van het opnemen van de kosten voor kwaliteitsconversie en de introductie van tarieven voor balanceren zou kunnen wijzigen, niet voldoende duidelijk is en onzekerheid creëert.

Reactie ‘bevoegdheid en redelijkheid drie methodebesluiten’

48. De Raad is het niet eens met de ingebrachte zienswijzen. De Raad stelt vast dat uit de Gaswet en de CBB-uitspraak wel degelijk volgt dat de Raad meerdere methoden *moet* vaststellen, namelijk een methode per taak als bedoeld in artikel 10 en 10a, lid 1, sub b, c en d van de Gaswet. Zoals in de besluiten reeds is aangegeven, volgt dit uit artikel 82, lid 2 jo. artikel 82, lid 1 van de Gaswet. Dit wordt bevestigd door het CBB in rechtsoverweging 6.1 van zijn uitspraak van 30 november 2006²⁶:

‘Artikel 82, eerste lid, Gaswet schrijft voor dat overeenkomstig artikel 82 de tarieven worden vastgesteld voor diensten ter uitvoering van de wettelijke taken van appellante. Ingevolge het tweede lid van artikel 82 stelt verweerder voor elk van deze taken de methodes van regulering vast. Op grond van de samenhang met het eerste lid van artikel 82 dienen de vast te stellen methodes van regulering betrekking te hebben op de tarieven voor bedoelde diensten. (...) Louer het bepalen van de met de (...) taken gezamenlijk te

²⁵ Voorstel van 18 september 2008, zaaknummer 102646.

²⁶ Uitspraak CBB van 30 november 2006, LJN: AZ3365.

behalen totale toegestane inkomsten, zonder enige differentiatie naar taak of dienst (...) is een activiteit die zodanig op zichzelf staat, dat deze niet kan worden aangemerkt als methode van regulering(...).'(onderstreping toegevoegd).

49. Gebruik makend van deze bevoegdheid om voor elke taak van GTS een methode vast te stellen, heeft de Raad in 2005 en 2008 een separaat methodebesluit voor de taak flexibiliteitsdiensten vastgesteld. Het CBB heeft deze separate methode voor de dienst flexibiliteitsdiensten overeind gelaten, door middel van haar uitspraak van 1 december 2006²⁷. Ook uit deze uitspraak blijkt dat de Raad wel degelijk bevoegd is om per taak een methode vast te stellen:
- 'Artikel 82, tweede lid, Gaswet biedt de grondslag voor het – voor elke wettelijke taak – vaststellen van een methode van regulering.'*
50. De Raad hecht bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid veel waarde aan het feit dat het CBB oordeelde dat het vernietigde methodebesluit te weinig richting gaf aan het niveau van de tarieven per taak.²⁸ Door per taak, waarvoor de Raad een tarief kan vaststellen, een separate methode vast te stellen wordt die richting beter gegeven. Op deze wijze worden de kosten die met elke afzonderlijke taak gemoeid zijn inzichtelijk gemaakt, evenals het aandeel dat het terugverdienen van deze kosten uitmaakt van de transporttarieven. Het vaststellen van drie methoden dient dus wel degelijk een doel en maakt de vaststelling van drie besluiten derhalve redelijk. De Raad heeft gemeend dat het vaststellen van meerdere methoden het beste door middel van separate besluiten gerealiseerd kon worden, om zo onduidelijkheid over de gevolgen voor de diverse taken te vermijden en afzonderlijk beroep tegen de individuele besluiten mogelijk te maken.
51. Het feit dat voor balancerings momenteel geen afzonderlijk tarief wordt gehanteerd, is naar de mening van de Raad niet relevant voor de vraag of daar al dan niet een methode voor moet worden vastgesteld. De wet schrijft immers voor dat de Raad per taak een methode vaststelt. In de Tarievenscode Gas is momenteel bepaald dat het tarief voor balancerings op dit moment "opgaat" in de transporttarieven. Het is overigens, zoals GTS zelf stelt, mogelijk om in de toekomst wél een tarief voor balancerings te hanteren, omdat artikel 12a van de Gaswet die basis biedt. In dat geval is ook wenselijk dat er een methodebesluit is, dat uitgangspunt kan zijn voor de tarieven ter uitvoering van die taak, zoals ook door het CBB aangegeven. Zonder methodebesluit dat specifiek ziet op de dienst balancerings is het immers niet mogelijk enige richting te geven aan mogelijke toekomstige tarieven voor de taak balancerings.
52. De Raad is het evenmin eens met de stelling van VEMW dat een separate methode voor balancerings onlosmakelijk verbonden is met de introductie van separate tarieven voor deze taak. De Gaswet schrijft dwingend voor dat per taak een separate methode van regulering moet worden vastgesteld. Op deze wijze worden de inkomsten die met elke afzonderlijke taak gemoeid zijn gereguleerd en wordt een doelmatige uitvoering van de verschillende taken bevorderd. In artikel 3.4.1. van de Tarievenscode Gas is bepaald dat het tarief voor balancerings "opgaat" in de transporttarieven. Dit betekent dat GTS in haar

²⁷ Uitspraak CBB van 1 december 2006, LJV AZ: 3454.

²⁸ "Louter het bepalen van de met de vijf aan de orde zijnde taken gezamenlijk te bepalen totale toegestane inkomsten, zonder enige differentiatie naar taak of dienst en zonder enige richting te geven aan het niveau van de te onderscheiden tarieven, is een activiteit die zodanig op zichzelf staat, dat deze niet kan worden aangemerkt als methode van regulering van tarieven voor diensten ter uitvoering van de aan de orde zijnde wettelijke taken."

tariefvoorstel moet aangegeven op welke wijze zij de totale inkomsten van de taak heeft verwerkt in de transporttarieven.

53. De aankondiging dat de kosten voor kwaliteitsconversie zullen worden gesocialiseerd in de transporttarieven, is naar de mening van de Raad niet relevant voor de vraag of voor de taak kwaliteitsconversie een methode moet worden vastgesteld. De wet schrijft immers dwingend voor dat de Raad per taak een methode vaststelt. Bovendien merkt de Raad op dat de mogelijke socialisering van de kosten van kwaliteitsconversie niet gehinderd wordt door het feit dat er een afzonderlijk methodebesluit voor kwaliteitsconversie bestaat. Mogelijke socialisering van de kosten voor kwaliteitsconversie is daarom geen belemmering voor de taak om een methodebesluit voor kwaliteitsconversie vast te stellen. Het feit dat wellicht in de (nabije) toekomst niet langer separate tarieven voor kwaliteitsconversie zullen gelden, dan wel separate tarieven voor balancering worden geïntroduceerd, heeft geen invloed op de wijze waarop de Raad deze taken reguleert en op de x -factor die van toepassing is op de inkomsten die gemoeid zijn met deze taken. Wel heeft het invloed op het (jaarlijkse) tariefbesluit van GTS. De Raad ziet dan ook niet in op welke wijze het methodebesluit aangepast zou moeten worden.

Conclusie 'bevoegdheid en redelijkheid drie methodebesluiten'

54. De Raad ziet in de zienswijzen geen reden tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 6 "BEVORDEREN KWALITEIT UITVOERING TAAK EN BEVORDEREN DOELMATIGHEID" - ALGEMEEN

55. PT/LTO, Ened en VEMW geven aan dat de Raad in de methodebesluiten ten onrechte geen aandacht besteedt aan het (blijven) bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van de taak. Volgens PT/LTO komt een verwijzing naar het KCD-toezicht,²⁹ en het feit dat de technische voorwaarden gas bijdragen aan het waarborgen van deze kwaliteit, onvoldoende tegemoet aan het bepaalde in artikel 82, lid 2 van de Gaswet waarin expliciet is aangegeven dat in de methode zelf rekening moet worden gehouden met de kwaliteit van de uitvoering van de taak. Ened benadrukt dat uit artikel 81b van de Gaswet blijkt dat een kwaliteitsterm (hierna: q-factor) zou moeten worden toegepast. Volgens VEMW ontbreekt in het ontwerpbesluit een prikkel voor GTS om doelmatiger te worden op het ontwerp en de exploitatie van het gastransportnet.

Reactie 'bevorderen kwaliteit uitvoering taak en bevorderen doelmatigheid'

56. De Raad is het niet eens met de stelling dat uit artikel 82, lid 2 van de Gaswet voortvloeit dat in de methode van regulering rekening moet worden gehouden met de kwaliteit van de uitvoering van de betreffende taak. Ook is de Raad het niet eens met de stelling dat uit artikel 81b van de Gaswet volgt dat de Raad voor GTS een q-factor zou moeten toepassen. Immers, bij de vaststelling van de tarieven van GTS is artikel 81b van de Gaswet niet van toepassing. Daardoor beschikt de Raad niet over een bevoegdheid voor het toepassen van kwaliteitsregulering (de q-factor), zoals wel het geval is voor de regulering van regionale netbeheerders.³⁰ In de methoden van regulering moet evenwel rekening worden gehouden met het bevorderen van de *doelmatige* kwaliteit van de uitvoering. De Raad licht dit hieronder nader toe.

²⁹ KCD staat voor Kwaliteits- en capaciteitsdocument.

³⁰ Uit artikel 41a, lid 1, sub b van de E-wet en artikel 81a, lid 1, sub b van de Gaswet volgt dat de Raad een kwaliteitsterm (q-factor) vaststelt voor regionale netbeheerders; een dergelijke bevoegdheidsgrondslag ontbreekt voor de regulering van GTS. In de praktijk wordt alleen bij de regionale netbeheerders elektriciteit een q-factor vastgesteld.

57. De technische voorwaarden gas bevatten minimum kwaliteitseisen die aan het netwerk van GTS worden gesteld³¹. De wijze waarop GTS aan deze eisen voldoet, moet doelmatig zijn. Deze doelmatigheid dient te worden bevorderd met de methoden van regulering. GTS wordt door middel van de methoden van regulering geprikkeld het gastransportnet op doelmatige wijze aan de kwaliteitseisen te laten voldoen. Immers, GTS mag ten hoogste tarieven in rekening brengen ter dekking van de (efficiënte) kosten die GTS maakt ten behoeve van de betreffende taak. Als GTS in staat blijkt om deze kosten per eenheid output (verder) af te laten nemen, bijvoorbeeld door haar net efficiënter te ontwerpen en te exploiteren, dan mag zij de winst die dat oplevert gedurende de reguleringsperiode behouden. Hiermee wordt de doelmatige kwaliteit van de uitvoering dus wel degelijk bevorderd.

Conclusie 'bevorderen kwaliteit uitvoering taak en bevorderen doelmatigheid'

58. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode .

ZIENSWIJZE 7 "ROL VAN EUROPEESRECHTELIJKE UITGANGSPUNT MARKTLIQUIDITEIT" – ALGEMEEN

59. GTS geeft aan dat hem niet duidelijk is waarom het (europeesrechtelijke) uitgangspunt "niet beperkend op de marktliquiditeit" in het ontwerpbesluit kwaliteitsconversie anders wordt toegepast/uitgelegd dan in het ontwerpbesluit transport. GTS geeft in haar schriftelijke zienswijze aan: *'Blijkbaar wordt verondersteld dat voor het realiseren van marktliquiditeit het investeren in kwaliteitsconversie wezenlijk is en dat dit bij transport in mindere mate het geval is.'* GTS vraagt om een nadere toelichting op dit punt.

Reactie 'rol van europeesrechtelijke uitgangspunt marktliquiditeit'

60. De Raad is het eens met de zienswijze. De Raad heeft geconstateerd dat ten onrechte in het methodebesluit kwaliteitsconversie een andere uitleg wordt gegeven aan het belang van het europeesrechtelijke uitgangspunt "niet beperkend op de marktliquiditeit" en de rol van investeringen daarin. De Raad licht hieronder nogmaals toe op welke wijze de verschillende methoden van regulering voor de verschillende taken van GTS tegemoetkomen aan het genoemde belang dat de marktliquiditeit niet beperkt mag worden.

61. De Europese Commissie³² geeft aan dat dit belang gediend moet worden doordat tarieven op een zodanige wijze zijn vormgegeven dat deze een efficiënte benutting van de beschikbare capaciteit en het beschikbaar maken van zoveel mogelijk capaciteit aan de markt bewerkstelligen. Het via de methode van regulering aan GTS toegestane rendement (vermogenskostenvergoeding) moet voor GTS voldoende prikkel bieden om haar gastransportnet zo efficiënt mogelijk te benutten. Daarbij moet dit toegestane rendement een redelijke afspiegeling zijn van het door GTS gedragen risico, zodat de tarieven van GTS geen toetredingsdrempel vormen voor partijen die gas willen verhandelen.

62. De Raad is van oordeel dat de methoden van regulering rekening houden met bovengenoemd belang. Zo wordt GTS door middel van de methodebesluiten geprikkeld het gastransportnet zo efficiënt mogelijk te benutten. Als zij namelijk in staat blijkt om meer rekenhoeveelheden af te zetten dan de

³¹ Technische codes Gas als bedoeld in artikel 12 e.v. van de Gaswet

³² Commission Staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3 of Regulation 1775/2005, 20 April 2007, bron: http://ec.europa.eu/energy/gas/legislation/doc/interpretative_note/sec_2007_535_en.pdf.

rekenhoeveelheden waarvan de Raad in de methodebesluiten uitgaat, dan leidt dit tot meer inkomsten uit de tarieven. Volumerisico's die zich voordoen gedurende de reguleringsperiode worden immers gedragen door GTS. Ook is in de Beleidsregel gewaarborgd dat GTS via de gereguleerde tarieven een (niet meer dan) redelijke vermogenskostenvergoeding ontvangt om de noodzakelijke (uitbreidings)investeringen te plegen die nodig zijn om de markt te (blijven) faciliteren.

Conclusie 'rol van europeesrechtelijke uitgangspunt marktliquiditeit'

De Raad heeft naar aanleiding van de ingebrachte zienswijze besloten om in hoofdstuk 5.2 van de methodebesluiten te verduidelijken op welke wijze het europeesrechtelijke uitgangspunt "niet beperkend op de marktliquiditeit" is meegewogen bij de totstandkoming van de methoden van regulering.

ZIENSWIJZE 8 "DEFINITIE TAAK KWALITEITSCONVERSIE" – METHODEBESLUIT KWALITEITSCONVERSIE

63. GTS geeft aan dat de omschrijving van de dienst niet in lijn is met de taakomschrijving, omdat ook 'omgekeerde kwaliteitsconversie' en mogelijk 'groen gas' eronder zou moeten vallen. Ened is van mening dat de dienst 'omgekeerde kwaliteitsconversie' ontbreekt in het methodebesluit kwaliteitsconversie.

Reactie 'definitie taak kwaliteitsconversie'

64. De Raad is het niet eens met deze zienswijzen. De Raad is van oordeel dat met de methode de taak kwaliteitsconversie wordt gereguleerd. De omschrijving van de taak kwaliteitsconversie in het besluit in dit verband heeft enkel tot doel heeft om informatief, maar niet uitputtend, voor de lezer toe te lichten wat onder kwaliteitsconversiediensten moet worden verstaan. Voor de reikwijdte van het besluit is echter de wettelijke taak leidend. De definitie van deze wettelijke taak is dan ook letterlijk geciteerd in het besluit.
65. Een beschrijving van de diensten die GTS, ter uitvoering van deze wettelijke taak, aanbiedt hoort, op grond van artikel 12b, lid 1 sub d van de Gaswet thuis in de Technische Codes Gas. De beoordeling of 'omgekeerde kwaliteitsconversie' en 'groen gas' als dienst moeten worden gekwalificeerd, valt buiten het bereik van onderhavig besluit.

Conclusie 'definitie taak kwaliteitsconversie'

66. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

6 Methode van regulering

6.1 Algemene uitgangspunten

ZIENSWIJZE 9 “GEKOZEN VORM VAN REGULERING IS TE ZWAAR” - ALGEMEEN

67. GTS merkt op dat de regulering zoals de Raad die voorstelt in de ontwerpbesluiten een belangrijke verbetering betekent ten opzichte van het vernietigde methodebesluit. Wel meent GTS dat de regulering op een aantal punten te zwaar zou zijn aangezet en (nog) onvoldoende effectief is ten aanzien van het beoogde doel. Meer in het bijzonder vindt GTS dat:
- het wettelijk kader zo omvangrijk is dat zij onmogelijk tegelijkertijd aan alle bepalingen kan voldoen;
 - de ontwerpbesluiten onderling tegenstrijdige eisen bevatten wat zou blijken uit onverenigbare formules en het feit dat bijvoorbeeld teksten en formules niet op elkaar aansluiten;
 - zware regulering niet nodig is omdat het transport- en handelsbedrijf van de N.V. Nederlandse Gasunie tegenwoordig gesplitst zijn. Zo zou GTS door deze splitsing reeds een natuurlijke prikkel hebben om het landelijk gastransportnet zo efficiënt mogelijk te benutten en is een strak reguleringskader naar mening van GTS dan ook niet nodig;
 - de ontwikkeling van de internationale gasmarkt bevorderd moet worden. De gekozen methode van regulering zou dit belemmeren, doordat bijvoorbeeld onvoldoende zekerheid op voorhand wordt gegeven over de wijze waarop uitbreidingsinvesteringen worden vergoed via de tarieven;
 - de transportkosten een zodanig mineur onderdeel zijn van totale energierekening dat uitgebreide regulering daarvan niet in verhouding staat tot de baten.

Reactie ‘gekozen vorm van regulering is te zwaar’

68. De Raad ziet in de door GTS aangevoerde argumenten geen aanleiding om aanpassingen door te voeren in de reguleringssystematiek, behoudens enkele wijzigingen ten aanzien van de tekst en formules. Hieronder wordt de zienswijze van GTS puntsgewijs behandeld.
69. Ten eerste merkt de Raad op dat het wettelijk kader voor hem een gegeven is. GTS onderbouwt in haar zienswijze niet op welke wijze de Raad de methoden van regulering zou kunnen aanpassen om eraan bij te dragen dat GTS beter in staat wordt gesteld om aan de verschillende wettelijke bepalingen te voldoen.
70. Ten tweede heeft de Raad geconstateerd dat GTS terecht opmerkt dat de ontwerpbesluiten een aantal inconsistenties bevatten tussen formules onderling enerzijds en tussen tekst en formules anderzijds, zoals nader zal worden behandeld in zienswijze 36. Daar waar dat het geval was, heeft de Raad deze in hoofdstuk 6 en bijlage A van onderhavige methodebesluiten opgeheven.
71. Ten derde is de Raad van mening, dat de afsplitsing door N.V. Nederlandse Gasunie van GasTerra, voor de Raad geen aanleiding is om de regulering minder zwaar te maken. De wet is leidend bij het vormgeven van de regulering. Kostenoriëntatie is een in het wettelijk kader verankerd uitgangspunt (zie hoofdstuk 3.1 van de besluiten). Op grond van artikel 82 van de Gaswet is de Raad gehouden om de verschillende taken van GTS te reguleren en de doelmatigheid van de uitvoering van deze taken te stimuleren; dat is economisch gezien ook logisch. Een afgesplitst netwerkbedrijf kan nog steeds een prikkel hebben om een onevenredig hoge winst te genereren voor zijn aandeelhouders door monopolieprijs te vragen. Ook merkt de Raad op dat regulering in het geval van GTS tevens van

belang is om kruissubsidiëring tussen gereguleerde taken van GTS enerzijds en niet-gereguleerde taken van GTS anderzijds, te voorkomen.

72. Ten vierde staat naar het oordeel van de Raad de gekozen vorm van regulering een ontwikkeling van de internationale gasmarkt niet in de weg. De Raad heeft in hoofdstuk 5 van de besluiten expliciet aangegeven hoe wordt omgegaan met het belang dat in de (toelichting op de) Beleidsregel wordt gehecht aan het stimuleren van investeringen ten behoeve van de zogenoemde Gasrotonde. Ook is in de besluiten bepaald dat uitbreidingsinvesteringen ten behoeve van de Gasrotonde, die GTS in gebruik neemt gedurende de reguleringsperiode, in het eerstmogelijke tariefbesluit worden verwerkt. Daardoor worden deze kosten niet pas in de volgende reguleringsperiode meegenomen, maar ontvangt GTS daarvoor op het moment van ingebruikname gedurende de reguleringsperiode reeds een tariefvergoeding. Daarmee heeft de Raad wel degelijk inzicht verschaft in de wijze waarop zulke investeringen worden vergoed in de tarieven. Zekerheid over de invloed van de kosten van deze investeringen op de (hoogte) van de tarieven kan de Raad in de methodebesluiten niet geven. Die rol is toegekend aan de tariefbesluiten.
73. Ten vijfde ziet de Raad niet in op welke wijze het argument, dat transportkosten slechts een beperkt percentage vormen van de totale energierekening, betekenis zou moeten krijgen bij de totstandkoming van een methode van regulering. Het aandeel van de transportkosten (netbeheer) op de energienota is voor de Raad irrelevant bij de uitvoering van zijn taken. Uitgangspunt voor de uitwerking van een methode van regulering is het wettelijk kader, zoals beschreven in hoofdstuk 3.1 van deze besluiten, dat er op is gericht dat afnemers een niet meer dan redelijk tarief betalen voor een dienst, gegeven de onderliggende kosten die samenhangen met deze dienst.
74. Samenvattend vormen de door GTS aangevoerde argumenten van GTS, met uitzondering van het tweede punt, geen aanleiding om de besluiten aan te passen, aangezien deze geen invloed hebben op de visie van de Raad op het (wettelijk) kader dat voor de Raad leidend is bij de totstandkoming van de besluiten.

Conclusie ‘gekozen vorm van regulering is te zwaar’

75. De Raad ziet in de zienswijze geen aanleiding tot aanpassing van de gekozen vorm van regulering. Wel heeft de Raad naar aanleiding van de ingebrachte zienswijze een aantal inconsistenties tussen de teksten van het methodebesluit in hoofdstuk 6 en de formules in bijlage A opgeheven³³.

ZIENSWIJZE 10 “ONDERSCHEID REGULERING OUDE EN NIEUWE INFRASTRUCTUUR IS WENSELIJK” - ALGEMEEN

76. Ened geeft aan het wenselijk te vinden dat in de methoden van regulering onderscheid wordt gemaakt tussen regulering van het bestaande net en nieuwe onderdelen van het net als gevolg van uitbreidingsinvesteringen. Als onderbouwing daarvoor geeft Ened aan dat de Beleidsregel (enkel) tot doel heeft nieuwe investeringen ten behoeve van de zogenaamde Gasrotonde mogelijk te maken en te stimuleren. Derhalve zou de regulering van het bestaande net los moeten worden gezien van de invulling van de regulering van uitbreidingsinvesteringen ten behoeve van de Gasrotonde. De Beleidsregel zou enkel van toepassing moeten worden verklaard op deze nieuwe onderdelen van het gastransportnet en de daarop betrekking hebbende tarieven, zodat de Beleidsregel niet leidt tot een stijging van de tarieven voor het bestaande net.

³³ Zie voor de wijzigingen zienswijze 36.

77. VEMW is van mening dat de Raad de kosten van uitbreidingsinvesteringen ten behoeve van het transport van grensoverschrijdende gasstromen alleen in rekening moet brengen bij bedrijven die gebruik maken van deze vorm van gastransport. Het gaat dan om gasstromen die weliswaar gebruik maken van het Nederlandse gastransportnet om gas door te voeren, maar waarbij het bewuste gas niet wordt (af)geleverd aan eindverbruikers in Nederland.

Reactie 'onderscheid regulering oude en nieuwe infrastructuur is wenselijk'

78. De Raad ziet in de zienswijze geen aanleiding om de methodebesluiten aan te passen. Dit standpunt wordt hieronder nader toegelicht.
79. In artikel 2 van de Beleidsregel is bepaald dat bij het vaststellen van de methode van regulering wordt uitgegaan van een gestandaardiseerde activawaarde op 1 januari 2005 van EUR 6,376 miljard, vermeerderd met de waarde van de investeringen die in gebruik zijn genomen in de periode tussen 1 januari 2005 en 13 juli 2008 (datum inwerkingtreding Beleidsregel). Deze waarde omvat het totale gastransportnet van GTS. De Beleidsregel noch de Gaswet biedt aanknopingspunten op basis waarvan bij de regulering van tarieven onderscheid kan worden gemaakt tussen bestaande infrastructuur (huidig net inclusief vervangingsinvesteringen) en nieuwe infrastructuur (uitbreidingsinvesteringen). Immers, artikel 82 van de Gaswet spreekt over een methode van regulering per taak en maakt binnen deze taak geen onderscheid naar activiteiten die betrekking hebben op het bestaande net enerzijds en nieuwe netinfrastructuur anderzijds. Wel is in de Beleidsregel omschreven op welke wijze de verschillende typen investeringen via de regulering vergoed moeten worden, bijvoorbeeld via de van toepassing zijnde vermogenskostenvergoeding.
80. De Raad is van oordeel dat de reguleringssystematiek, in combinatie met de Tarievencode Gas, zekerstelt dat afnemers die niet profiteren van bepaalde uitbreidingsinvesteringen daarvoor niet de kosten hoeven te dragen. Indien GTS gedurende de reguleringsperiode uitbreidingsinvesteringen in gebruik neemt, zal de Raad deze vergoeden in het eerstmogelijke tariefbesluit. GTS dient daartoe in haar tariefvoorstel onderbouwd aan te geven op welke wijze zij van plan is de kosten voor de betreffende uitbreidingsinvesteringen te verwerken in de verschillende tarieven. Daarbij dient zij het bepaalde in onderhavig methodebesluit en de TarievenCode in acht te nemen. Dit betekent onder meer dat bij de vaststelling van tarieven door de Raad rekening wordt gehouden met de mate waarin kosten worden veroorzaakt door verschillende typen afnemers en de mate waarin afnemers al dan niet profiteren van een bepaalde investering. Als investeringen slechts ten goede komen aan een beperkte groep verbruikers, dan zal dit tot uitdrukking komen in het onderbouwde tariefvoorstel van GTS en het daaropvolgende tariefbesluit van de Raad. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de zienswijze van VEMW.

Conclusie 'onderscheid regulering oude en nieuwe infrastructuur is wenselijk'

81. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

6.2 Reguleringsperiode

ZIENSWIJZE 11 “TEN ONRECHTE GEEN METHODEBESLUIT PERIODE 2006-2008” - ALGEMEEN

82. PT/LTO, Ened en VME vinden dat de Raad ten onrechte geen methodebesluiten vaststelt voor de periode 2006 tot en met 2008.
83. VME begrijpt niet waarom tariefcorrecties over reguleringsperiodes heen niet mogelijk zouden zijn. Daarbij wordt verwezen naar de rol van artikel 81c, lid 2 van de Gaswet, die dergelijke correcties wel degelijk mogelijk zou maken.

Reactie ‘ten onrechte geen regulering periode 2006-2008’

84. De Raad is het niet eens met deze zienswijzen. Dat wordt hieronder nader toegelicht.
85. Zoals in de tekst van onderhavig methodebesluit al uitgebreid is toegelicht, is de Raad van mening dat hij redelijkerwijs tot de keuze kon komen geen methodebesluit vast te stellen voor de periode 2006-2008. De Raad leidt uit de zienswijzen van PT/LTO, Ened en VEMW af dat zij van mening zijn dat de Raad een methodebesluit voor de afgelopen periode zou moeten vaststellen op basis van het oude beleidskader. Het vaststellen van een methode op basis van het oude beleidskader was op het moment van het nemen van het ontwerpbesluit echter niet langer mogelijk, aangezien de Beleidsregel twee dagen na publicatie in werking trad³⁴.
86. Voor zover uit een methode gebaseerd op het oude kader al andere tarieven zouden zijn voortgevloeid dan de tarieven die GTS in de praktijk heeft gehanteerd, had de Raad deze tariefffecten niet ten gunste van de afnemers kunnen laten komen. Tariefcorrecties binnen een reguleringsperiode zijn naar het oordeel van de Raad binnen bepaalde grenzen mogelijk; het overhevelen van tariefffecten naar een nieuwe periode, waarop een nieuw methodebesluit van toepassing is, valt echter buiten de bevoegdheid die de Raad op grond van artikel 82 Gaswet heeft. Ook artikel 81c biedt hier geen uitkomst, aangezien van de limitatieve gronden als in dat artikel genoemd, geen sprake is. In het licht van het voorgaande heeft de Raad gemeend dat het vaststellen van een methodebesluit voor de periode 2006-2008 niet zinvol was vanuit het oogpunt van de afnemers.

Conclusie ‘ten onrechte geen regulering periode 2006-2008’

87. De Raad ziet in zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 12 “BEGININKOMSTEN 2009 ONJUIST” - ALGEMEEN

88. PT/LTO en VME zijn van mening dat, als de Raad al van mening zou zijn dat het niet wenselijk/mogelijk is om de periode 2006 tot en met 2008 alsnog te reguleren, hij het niveau van de begininkomsten in de methodebesluiten dan wel moet baseren op het niveau waarop de tarieven zich zouden hebben bevonden als het vorige methodebesluit³⁵ niet zou zijn vernietigd. GTS geeft daarentegen aan dat uit de Beleidsregel volgt dat de Raad de begininkomsten niet zou moeten vaststellen op basis van tarieven 2008 en rekenhoeveelheden 2009, maar op basis van de GAW per 1 januari 2009. Het niveau van de

³⁴ 13 juli 2008.

³⁵ Besluit met kenmerk 101847-65.

begininkomsten zoals vastgesteld in het methodebesluit, dat zou zijn gebaseerd op gerealiseerde tariefinkomsten in 2007, zou te laag zijn.

Reactie 'begininkomsten 2009 onjuist'

89. De Raad constateert dat hier sprake is van tegengestelde zienswijzen: PT/LTO en VEMW zijn van mening dat het niveau van de begininkomsten te hoog is. GTS daarentegen vindt dit begininkomstenniveau te laag. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding om aanpassingen door te voeren in de methodebesluiten, omdat hij van mening is dat hij de meest redelijke optie heeft gekozen, waarmee de belangen van beide afnemers worden behartigd. Dit standpunt wordt hieronder nader toegelicht.
90. Uitgaan van een niveau van begininkomsten dat is gebaseerd op het niveau dat zou hebben gegolden wanneer wél zou zijn gereguleerd over de periode 2006-2008, is niet mogelijk. Immers, er is geen methodebesluit dat betrekking heeft op deze periode en op basis waarvan dit begininkomstenniveau kan worden vastgesteld. Ook is de Raad het niet eens met GTS die stelt het niveau van de begininkomsten op grond van de Beleidsregel op een andere wijze moet worden bepaald. De Raad is van oordeel dat, noch uit de beleidsregel, noch de toelichting hierop blijkt dat de begininkomsten van de reguleringsmethode gebaseerd moeten zijn op de GAW uit de beleidsregel. Het staat de Raad vrij in de reguleringsmethode te kiezen voor het de gangbare methode waarbij begininkomsten worden bepaald op basis van rekenhoeveelheden maal tarieven.
91. De Raad acht het redelijk om het niveau van de begininkomsten te baseren op de meest recente realisatiecijfers van tariefinkomsten van GTS (2007). Deze keuze is ingegeven door het feit dat op die manier een geleidelijke tariefontwikkeling wordt bewerkstelligd gedurende de reguleringsperiode. Dit sluit bovendien aan bij de wijze waarop de Raad het begininkomstenniveau bepaalt voor de regionale netbeheerders elektriciteit en gas en de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet TenneT. De Raad is van oordeel dat uitgaan van de meest recente realisatiecijfers bovendien een objectieve methode is, gebaseerd op gerealiseerde data uit het recente verleden, die aansluit bij het wettelijke uitgangspunt dat een doelmatigheidskorting wordt toegepast op de inkomsten van GTS teneinde deze te laten toegroeien naar het niveau van (efficiënte) kosten aan het eind van de reguleringsperiode (bevorderen doelmatigheid op grond van artikel 82, lid 4 van de Gaswet). Op deze wijze wordt naar het oordeel van de Raad een goede afweging bereikt tussen een redelijke prijs voor afnemers en voldoende tariefruimte voor GTS om de noodzakelijke investeringen te doen.
92. De Raad is van oordeel dat, als GTS van mening is dat het huidige tariefniveau niet toereikend is om de door haar gemaakte kosten te dekken, zij daartegen had kunnen opkomen door haar bezwaar tegen haar tariefbesluit van 2006 door te zetten en/of bezwaar te maken tegen het niet nemen van een tariefbesluit voor 2007 en 2008. Nu GTS dat heeft nagelaten, kan niet (alsnog) worden gesteld dat het niveau van de begininkomsten zoals vastgesteld in het methodebesluit, dat is gebaseerd op gerealiseerde tariefinkomsten in 2007, te laag zou zijn.

Conclusie 'begininkomsten 2009 onjuist'

93. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZEN 13 'DUUR REGULERINGSPERIODE MOET VIJF JAAR ZIJN' - ALGEMEEN

94. GTS is van mening dat de reguleringsperiode vijf jaar in plaats van vier jaar zou moeten beslaan, omdat dit voor meer zekerheid en stabiliteit in de markt zou zorgen.

Reactie 'duur reguleringsperiode moet vijf jaar zijn'

95. De Raad is het niet eens met de zienswijze. De Raad is van oordeel dat hij beoordelingsvrijheid heeft bij het bepalen van de duur van de reguleringsperiode en acht een reguleringsperiode van vier jaar, gegeven de af te wegen belangen, redelijk. Dit wordt hieronder nader toegelicht.
96. De Raad is van oordeel dat hij de vrijheid heeft om een keuze te maken tussen een reguleringsperiode variërend tussen de drie en vijf jaar. Dit volgt uit artikel 82, lid 2 van de Gaswet. De keuze van de Raad om in deze besluiten een reguleringsperiode van vier jaar te hanteren, vloeit voort uit de afweging tussen enerzijds het bieden van voldoende prikkels aan GTS om doelmatiger te werken en anderzijds de mogelijkheid om voldoende snel in te kunnen springen op gewijzigde omstandigheden als gevolg van bijvoorbeeld marktontwikkelingen of wetswijzingen.
97. Niet enkel de stabiliteit van de markt waarnaar GTS verwijst speelt derhalve een rol. Ook weegt de wens mee om afnemers te laten profiteren van efficiëntieverbeteringen. Een relatief langere reguleringsperiode, waarin GTS financiële voordelen uit efficiëntieverbeteringen die de x -factor overstijgen, mag behouden, leidt immers tot een effectievere doelmatigheidsprikkel, maar heeft als nadeel dat afnemers minder (snel) van efficiëntiewinsten kunnen profiteren. Hierdoor blijft er teveel winst bij GTS liggen. Aan de andere kant is er een aantal wetswijzigingen in voorbereiding die wellicht invloed kunnen hebben op de wijze waarop GTS gereguleerd wordt³⁶. Ook draagt GTS in de methode van regulering volumerisico. Indien volumes substantieel zouden wijzigen ten opzichte van de rekenhoeveelheden die voorafgaand aan deze reguleringsperiode zijn vastgesteld, kan daar sneller in een volgende reguleringsperiode rekening mee worden gehouden.

Conclusie 'duur reguleringsperiode moet vijf jaar zijn'

98. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

6.3 Te reguleren taken en kosten

ZIENSWIJZE 14 'TARIEVEN OP BASIS VAN EFFICIËNTE KOSTEN IN PLAATS VAN WERKELIJKE KOSTEN' - ALGEMEEN

99. PT/LTO is van mening dat de tarieven efficiënte kosten moeten reflecteren en niet (enkel) de werkelijke kosten. Daarbij mogen alleen die kosten worden meegenomen die een efficiënte, structureel vergelijkbare, netbeheerder maakt. Dit zou in de methode van regulering onvoldoende gewaarborgd zijn.

³⁶ De Raad heeft op 9 september 2008 (kenmerk 102985/4.B991) en op 26 november 2008 (kenmerk 102985/7.B991) een tweetal uitvoerings- en handhavingstoetsen uitgebracht op het wetsvoorstel van EZ ter wijziging van de Elektriciteitswet en Gaswet. In dit wetsvoorstel wordt onder meer een nieuw systeem geïntroduceerd voor meerjarige transporttarieven gas.

Reactie 'tarieven op basis van efficiënte kosten in plaats van werkelijke kosten'

100. De Raad is van mening dat de methode zoveel er zoveel mogelijk zorg voor draagt dat de tarieven op basis van drie methoden voor het bestaande net, inclusief vervangingsinvesteringen, wel degelijk efficiënte kosten reflecteren. De Raad licht dit hieronder nader toe.
101. In het methodebesluit (hoofdstuk 6.3) worden de te reguleren kosten uitgesplitst in kapitaalkosten (inclusief afschrijvingen en redelijke vermogenskostenvergoeding) en operationele kosten. Ten aanzien van de kapitaalkosten merkt de Raad op dat in de Beleidsregel is vastgelegd van welk efficiënt kostenniveau de regulering moet uitgaan bij het bepalen van het niveau van de eindinkomsten. Daarbij heeft de Minister rekening gehouden met het vereiste van kostenoriëntatie zoals neergelegd in artikel 3 van de Verordening. De Raad past de Beleidsregel vervolgens onverkort toe in het methodebesluit.
102. Voor wat betreft de operationele kosten gaat de Raad in het besluit uitvoerig in op de wijze waarop hij rekening houdt met het feit dat GTS op de arbeidskostencomponent van de OPEX doelmatiger kan worden en de wijze waarop dat van invloed is op de eindinkomsten en daarmee op de vast te stellen doelmatigheidskorting. Het uitgangspunt voor de tarieven is wel degelijk de efficiënte arbeidskosten.
103. Met betrekking tot de component energie- en overige operationele kosten merkt de Raad het volgende op. De Raad is van oordeel dat, op grond van de wet, de methode van regulering GTS moet prikkelen tot doelmatigheid, zodat tarieven (uiteindelijk) enkel de efficiënte kosten dekken. Daarom heeft de Raad er in de methode van regulering voor gekozen om niet de werkelijk gemaakte kosten te vergoeden (via nacalculatie). In plaats daarvan baseert de Raad de tarieven op de meest recente realisatiecijfers van deze kostenpost (2007), inclusief een trend. GTS wordt op deze manier geprikkeld om de kosten zoveel mogelijk te reduceren, wat niet het geval zou zijn indien, achteraf, de werkelijke kosten alsnog zouden worden vergoed. Deze methodiek sluit aan bij de methode van regulering van de regionale netbeheerders elektriciteit en gas. De Raad is derhalve van oordeel dat het methodebesluit wel degelijk rekening houdt met het uitgangspunt van efficiënte kosten bij het uitwerken van een methode van regulering.
104. Zoals reeds opgemerkt, heeft de Raad geen bevoegdheid om te oordelen over de efficiëntie van (uitbreidings)investeringen. De Raad zal (enkel) beoordelen welke regulatorische vergoeding³⁷ van toepassing is op de desbetreffende uitbreidingsinvestering. Zoals reeds aangegeven, zal de Raad dit van geval tot geval moeten bekijken om invulling te kunnen geven aan de Beleidsregel. Wel is het zo dat een eventuele tariefvergoeding voor (nieuwe) uitbreidingsinvesteringen gebaseerd is op werkelijke kosten.
105. Samengevat is de Raad van oordeel dat efficiënte kosten wel degelijk uitgangspunt zijn in de methode van regulering.

Conclusie 'tarieven op basis van efficiënte kosten in plaats van werkelijke kosten'

106. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

³⁷ Gezien de uitzondering die de Beleidsregel maakt voor uitbreidingsinvesteringen in het hoge drukleidingennet (lees: geen 5,5% maar 7% vermogenskostenvergoeding) zal de Raad dan ook zorgvuldige aandacht besteden aan dergelijke investeringen.

ZIENSWIJZE 15 “ONDUIDELIJK HOE BEGININKOMSTEN METHODEBESLUIT BALANCERING ZIJN BEPAALD EN HOE WORDT OMGEGAAN MET INKOMSTEN UIT ONBALANSBOETES/-HEFFINGEN” – METHODEBESLUIT BALANCERING

107. GTS geeft aan dat niet duidelijk wordt op welke wijze de Raad tot begininkomsten voor het methodebesluit balancerings gaat komen, aangezien voor deze taak geen separate tarieven en rekenhoeveelheden gelden. VEMW geeft in dat verband aan dat de bijdrage van de balanceringskosten in de transporttarieven momenteel niet duidelijk is en vraagt om nadere duidelijkheid daaromtrent.
108. VEMW geeft bovendien aan dat uit het methodebesluit balancerings niet duidelijk wordt hoe de Raad omgaat met inkomsten die GTS behaalt met uit opgelegde heffingen van partijen in onbalans, de zogenaamde ‘onbalansheffingen’.

Reactie ‘onduidelijk hoe begininkomsten methodebesluit balancerings zijn bepaald en hoe wordt omgegaan met inkomsten uit onbalansboetes/-heffingen’

109. De Raad is het eens met de zienswijzen. De Raad is van mening dat in het methodebesluit duidelijker uiteengezet moet worden op welke wijze tot begininkomsten voor de taak balancerings wordt gekomen en hoe (daarbij) wordt omgegaan met onbalansboetes/-heffingen.
110. De Raad merkt op dat te reguleren kosten voor de balanceringsstaak specifiek (en enkel) betrekking hebben op de kosten voor het ter beschikking stellen van zogenoemde balanceerruimte. Deze balanceerruimte bestaat in het huidige basisbalanceringsregime³⁸ uit de bandbreedte die wordt begrensd door (1) de buffercapaciteit van het landelijk gastransportnet, (2) door het patroon van het aanbod van gas op de entrypunten en de afname van gas op de exitpunten en (3) door de onzekerheid van dit patroon die wordt beschreven in het basisbalanceringsregime. Deze balanceerruimte wordt door GTS ter beschikking gesteld aan shippers, uitgedrukt in *de standaard uurtolerantie* en *de standaard cumulatieve tolerantie*. De kosten hiervan worden via de transporttarieven aan afnemers (shippers) in rekening gebracht. De onbalansheffing die GTS ontvangt indien partijen in onbalans zijn en bijbehorende kosten vallen derhalve buiten het bereik van dit methodebesluit³⁹.
111. ⁴⁰De *x*-factor wordt rekenkundig bepaald als functie van de begininkomsten enerzijds en de verwachte eindinkomsten anderzijds. Hierbij zijn de begininkomsten gelijk aan de som van alle individuele rekenhoeveelheden 2009 vermenigvuldigd met de individuele gecorrigeerde tarieven van het jaar 2008.
112. De gecorrigeerde tarieven voor de balanceringsstaak worden berekend door de geregleerde (transport)tarieven 2008 te splitsen naar de verschillende taken, indien tarieven eveneens dekking bieden voor het terugverdienen van kosten, andere dan die verbonden aan de balanceringsstaak. Om de geregleerde tarieven te splitsen, gebruikt de Raad als verdeelsleutel de kosten van de verschillende taken. De Raad heeft daartoe GTS in een informatieverzoek om een opgave gevraagd van de kosten die

³⁸ Zie hoofdstuk 4 van de Transportvoorwaarden Gas – LNB (technische codes).

³⁹ Deze heffingen dienen ter dekking van de kosten die GTS maakt voor het onbalanssysteem. Als in enig jaar de onbalansheffingen afwijken van de kosten van het onbalanssysteem, moet GTS dit verschil verrekenen in de hoogte van de onbalansheffingen in het volgende jaar, deze inkomsten en kosten maken geen onderdeel uit van dit methodebesluit (zie ook verordening 1775/2005, artikel 7, lid 5 en Technische Codes: Transportvoorwaarden artikel 4.1.6.9).

⁴⁰ Dit randnummer is aangepast naar aanleiding van zienswijzen 32 in bijlage D bij dit besluit.

specifiek toe te rekenen zijn aan de balanceringsstaak⁴¹. Op basis daarvan bepaalt de Raad de kosten die toe te rekenen zijn aan de balanceringsstaak.

Conclusie 'onduidelijk hoe begininkomsten methodebesluit balanceringsstaak zijn bepaald en hoe wordt omgegaan met onbalansboetes/-heffingen'

113. De Raad heeft in de ingebrachte zienswijzen aanleiding gezien om het methodebesluit balanceringsstaak nader te verduidelijken. In paragrafen 6.2 en 6.3 van het methodebesluit balanceringsstaak is verduidelijkt op welke wijze de begininkomsten voor de balanceringsstaak van GTS zijn bepaald en dat onbalansboetes /-heffingen buiten het bereik van het methodebesluit vallen.

6.4 Totstandkoming van de *x*-factor

6.4.1 Bepaling *x*-factor

ZIENSWIJZE 16 "BEVOEGDHEID DRIE *x*-FACTOREN" - ALGEMEEN

114. GTS geeft aan dat uit de wet niet valt af te leiden dat de Raad bevoegd zou zijn meerdere *x*-factoren vast te stellen. Artikel 82, lid 4 van de Gaswet spreekt immers over één doelmatigheidskorting. Volgens GTS zou het de visie van de wetgever zijn met de *x*-factor de integrale bedrijfsvoering van GTS te bevorderen. Om die reden zou de Raad niet bevoegd zijn meerdere *x*-factorbesluiten vast te stellen. PT/LTO geeft ook aan te twijfelen aan de bevoegdheid van de Raad, maar merkt op dat ze op zich geen bezwaar heeft tegen meerdere kortingen.

Reactie 'bevoegdheid drie *x*-factoren'

115. De Raad is het niet eens met de zienswijzen op dit punt. Meerdere methodebesluiten kunnen leiden tot meerdere *x*-factoren, gezien de samenhang tussen de twee besluiten (methodebesluit enerzijds en *x*-factorbesluit anderzijds). Artikel 82, lid 2 van de Gaswet bepaalt dat de Raad voor iedere taak van GTS een methode van regulering vast moet stellen. Dit betekent dat ten aanzien van GTS meerdere methodebesluiten worden genomen. Elk methodebesluit dient de doelmatigheid van de bedrijfsvoering in acht te nemen. Artikel 82, lid 4 van de Gaswet bevat in dat verband de bevoegdheidsgrondslag om die doelmatigheid (per taak) tot uitdrukking te laten komen in een doelmatigheidskorting. Uit het voorgaande leidt de Raad af dat per taak een doelmatigheidskorting kan worden vastgesteld. Dit blijkt ook uit de volgende uitleg van de Minister⁴²:

"De verhouding tussen beide leden is daarmee als volgt: op grond van het tweede lid wordt een methodiek ontwikkeld waarmee de hoogte van de doelmatigheidskorting zoals bedoeld in het vierde lid kan worden vastgesteld."

116. Uit artikel 82, lid 2 en lid 4, van de Gaswet, in onderlinge samenhang gelezen, volgt dat de Raad bevoegd is om per taak een methode, en dus per taak een *x*-factor vast te stellen.

⁴¹ De Raad is op grond van artikel 35 van de Gaswet bevoegd om deze informatie uit te vragen. Dit sluit tevens aan bij de wijze waarop de Raad dit doet voor alle netbeheerders: op basis van door de netbeheerder, in dit geval GTS, aangeleverde en gevalideerde data wordt bepaald welke kosten toe te rekenen zijn aan de verschillende taken van de netbeheerder.

⁴² Kamerstukken Eerste Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 272, nr. C., p. 4.

Conclusie 'bevoegdheid drie x-factoren'

117. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 17 "TOEPASSING X-FACTOR OP KAPITAALKOSTEN" - ALGEMEEN

118. VEMW merkt op dat de doelmatigheidskorting ook moet doorwerken in de kapitaalkosten en niet enkel in de operationele kosten. De in artikel 82, lid 2 van de Gaswet bedoelde doelmatige bedrijfsvoering heeft immers ook betrekking op de kapitaalkosten. Het is bovendien ook mogelijk ten aanzien van de kapitaalkosten efficiëntiewinsten te realiseren. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het oversluiten van in het verleden aangegane leningen.

Reactie 'toepassing x-factor op kapitaalkosten'

119. De Raad is het niet eens met de zienswijze. Allereerst merkt de Raad op dat de *x*-factor wordt toegepast op de tarieven en niet op de kosten. De *x*-factor prikkelt GTS haar totale kosten te reduceren. Het is aan GTS om te bepalen hoe zij de *x*-factor gaat realiseren en welke kosten zij daartoe bijvoorbeeld reduceert. GTS kan dit doen door te besparen op operationele kosten of op de kapitaalkosten. Indien GTS in staat blijkt om haar totale kosten per eenheid output verder terug te dringen dan de *x*-factor voorschrijft, dan mag GTS het "teveel" aan tariefinkomsten gedurende de reguleringsperiode behouden, waardoor GTS een prikkel heeft om doelmatig(er) te werken. Het is dus niet mogelijk om voor te schrijven de *x*-factor toe te passen op (een deel van) de kosten. In de Gaswet en de wetsgeschiedenis kunnen bovendien geen aanknopingspunten worden gevonden om een deel van de kosten (in dit geval de kapitaalkosten) buiten de reguleringsystematiek te houden. In hoofdstuk 6.1 van onderhavige methodebesluiten is aangegeven op basis van welke uitgangspunten (niveau van begininkomsten en eindinkomsten) de Raad de hoogte van de *x*-factor heeft bepaald.

Conclusie 'toepassing x-factor op kapitaalkosten'

120. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

6.4.2 Bepaling begin- en eindinkomsten

ZIENSWIJZE 18 "GAW MOET WORDEN GEDYNAMISEERD EN GESCHOOND VOOR NIET-GEREGULEERDE ACTIVITEITEN" - ALGEMEEN

121. GTS geeft aan dat de Raad, naar haar mening overeenkomstig de Beleidsregel, de ontwikkeling van de GAW moet dynamiseren, waarbij de Raad jaarlijks de GAW zou moeten aanpassen aan de hand van de laatste ontwikkelingen, zoals ingebruikname van nieuwe investeringen. Hierbij moet de Raad in de tarieven uitgaan van daadwerkelijke investeringsuitgaven en jaarlijkse afschrijvingskosten.

122. Ened en PT/LTO zijn van mening dat de toegepaste GAW-waarde 'geschoond' moet worden voor activiteiten in het niet-gereguleerde domein. De Raad zou bovendien duidelijk moeten maken of de GAW, zoals toegepast in het methodebesluit transport, alsnog verlaagd moet worden; bijvoorbeeld vanwege het in mindering brengen van activa die zijn toe te rekenen aan de balancerings- en kwaliteitsconversietaak van GTS.

Reactie 'GAW moet worden gedynamiseerd en geschoond voor niet-gereguleerde activiteiten'

123. Ten aanzien van het standpunt inzake de dynamisering van de GAW is de Raad van mening dat GTS in dit standpunt niet hoeft te worden gevolgd. Weliswaar geeft de Beleidsregel aan waarmee "bij het

vaststellen van de methode van regulering” rekening moet worden gehouden, maar de tekst van de Beleidsregel schrijft niet voor, en impliceert dit evenmin, dat de GAW jaarlijks geactualiseerd zou moeten worden gedurende de reguleringsperiode. Dit is eveneens niet gebruikelijk bij de regionale netbeheerders. In de reguliere methodiek wordt uitgegaan van ex ante regulering en wordt rekening gehouden met de daadwerkelijke investeringsuitgaven door voorafgaand aan een opvolgende reguleringsperiode opnieuw de te reguleren kosten vast te stellen en daarmee, achteraf, de GAW te actualiseren.

124. Bovendien, indien de Raad zou overgaan tot het jaarlijks actualiseren van de GAW betekent dit dat jaarlijks de efficiënte kosten van GTS wijzigen. Dit heeft tot gevolg dat eveneens ieder jaar het niveau van de eindinkomsten in 2012 wijzigt, wat tot gevolg heeft dat de x -factor ieder jaar wijzigt. Dit leidt tot voortdurende onzekerheid en intransparantie met betrekking tot de (jaarlijkse) x -factor die van toepassing is en daarmee onzekerheid over de hoogte van de tarieven. Dit is naar het oordeel van de Raad in strijd met artikel 82, lid 2 van de Gaswet. Tussentijdse aanpassing van de x -factor verdraagt zich niet met de bepaling dat de Raad een doelmatigheidskorting vaststelt voor een periode van drie tot vijf jaar. Bovendien is de Raad van oordeel dat het jaarlijks aanpassen van de x -factor in strijd is met het belang van rechtszekerheid.
125. Ten aanzien van het standpunt dat de GAW opgeschoond dient te zijn van niet gereguleerde activiteiten, overweegt de Raad als volgt. De Raad acht het van belang dat de GAW in de methoden enkel de gereguleerde activiteiten van GTS omvat. In de Beleidsregel plus bijbehorende toelichting wordt in dit licht aangegeven dat de GAW á 6,376 miljard Euro betrekking heeft “*op het totaal van de bedrijfsmiddelen dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet bezit om alle gereguleerde taken uit te voeren*”. Op basis van deze toelichting concludeert de Raad dat de GAW uitsluitend betrekking heeft op de gereguleerde activiteiten en is de GAW die betrekking heeft op de gereguleerde activiteiten van GTS dus groot 6,376 miljard Euro per 1 januari 2005. De GAW waarop wordt gedoeld in het methodebesluit transport heeft uiteraard uitsluitend betrekking op materiële vaste activa voor transport en transportgerelateerde diensten. Aldus vermindert de Raad de GAW uit de Beleidsregel met de waarde die toegekend moet worden aan materiële vaste activa ten behoeve van gereguleerde taken anders dan transport en transportgerelateerde diensten. Hierbij moet gedacht worden aan de wettelijke taken balanceren en kwaliteitsconversie, maar ook aan pieklevering en flexibiliteit. Ditzelfde systeem wordt toegepast bij de regulering van de overige taken. Derhalve is de toegepaste GAW-waarde reeds ‘geschoond’ voor activiteiten in het niet-gereguleerde domein.

Conclusie ‘GAW moet worden gedynamiseerd en geschoond voor niet-gereguleerde activiteiten’

126. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 19 “TOEGESTAAN RENDEMENT MOET GEGARANDEERD RENDEMENT ZIJN” - ALGEMEEN

127. GTS merkt op dat de Raad haar in staat moet stellen om exact de in de Beleidsregel genoemde rendementen te behalen, niet meer en niet minder. Op de Raad rust de plicht om GTS in staat te stellen om de door de Beleidsregel voorgeschreven resultaten zo goed mogelijk te behalen. Naar het oordeel van GTS komt het besluit onvoldoende tegemoet aan deze plicht, waardoor voor GTS onvoldoende zeker is dat zij de betreffende rendementen ook zal behalen.

Reactie ‘toegestaan rendement moet gegarandeerd rendement zijn’

128. De Raad is het niet eens met de zienswijze. De Raad is van oordeel dat hij GTS in de methode van regulering wel degelijk in staat stelt om de betreffende rendementen via de gereguleerde tarieven (en daarin meegenomen vermogenskostenvergoedingen) te realiseren. Daarbij merkt de Raad uitdrukkelijk op dat het toegestane rendement op een investering een beoogd rendement is en geen gegarandeerd rendement. De Raad licht dit hieronder nader toe.
129. De Gaswet gaat uit van ex ante regulering. Hieraan is inherent dat vooraf bepaalde schattingen worden gedaan over onder meer het te behalen rendement. De Gaswet voorziet niet in een correctie indien die inschatting onjuist blijkt te zijn geweest. De genoemde rendementen dienen daarom opgevat te worden als streefrendementen. De Raad merkt op dat het in werkelijkheid zo kan zijn dat GTS, als gevolg van onderliggende bedrijfsrisico's, meer of minder kosten maakt voor het in gebruik nemen van de investering dan vooraf ingeschat. De mate waarin GTS dit bedrijfsrisico loopt, wordt weerspiegeld door de hoogte van de toegekende vermogenskostenvergoeding. Indien GTS, zoals zij voorstelt in haar zienswijze, op voorhand verzekerd zou zijn van een exact rendement op een investering, loopt zij geen bedrijfsrisico. Dan is bijvoorbeeld een hogere vermogenskostenvergoeding voor risicovollere investeringen in het hoge drukleidingennet ook niet nodig; dat zou naar de mening van de Raad ook niet in lijn zijn met de Beleidsregel. Indien het feitelijke rendement afwijkt van het beoogde rendement uit de Beleidsregel, dan komt dat voor rekening en risico van GTS. Op deze wijze wordt GTS, overigens net als alle andere netbeheerders, geprikkeld om een doelmatige bedrijfsvoering te voeren, daarmee de *x*-factor te verslaan en zo een hoger rendement te behalen.
130. Ook in de toelichting op de Beleidsregel is beschreven dat een belangrijke reden om onderscheid te maken tussen het toekennen van verschillende vermogenskostenvergoedingen voor verschillende investeringen in nieuwe infrastructuur voortvloeit uit het feit dat aan deze kostenposten een verschillend risico is verbonden. De Beleidsregel stelt vast dat er twee typen investeringen zijn; één met een hoog bedrijfsrisico en één met een laag bedrijfsrisico⁴³. Afhankelijk van het risico van de betreffende investering, krijgt GTS in de tarieven ruimte om ofwel een hoge (7%) ofwel een lagere (5,5%) vermogenskostenvergoeding terug te verdienen. Deze vermogenskostenvergoeding is afhankelijk van en afgestemd op, het bedrijfsrisico dat GTS loopt met het aangaan van de bewuste investering.
131. Tot slot merkt de Raad op dat het garanderen van een bepaald rendement, zoals GTS blijktens haar zienswijze lijkt te beogen, feitelijk neerkomt op een systeem van omzetregulering. Immers, GTS stelt voor om wanneer zij in een bepaald jaar een hoger of lager rendement behaalt dan de 5,5% of 7% uit de Beleidsregel, de tarieven daar vervolgens voor moeten worden gecompenseerd. Indachtig de Gaswet en eerder genoemde CBB-uitspraak inzake het vernietigde methodebesluit, ziet de Raad hiertoe geen mogelijkheid. De methode van regulering moet bijdragen aan het stimuleren van een doelmatige bedrijfsvoering en tarieven moeten zijn gebaseerd op efficiënte kosten. Indien GTS een bepaald rendement gegarandeerd zou krijgen, worden prikkels om zo efficiënt mogelijk te investeren en het gastransportnet zo volledig en efficiënt mogelijk te benutten naar het oordeel van de Raad teniet gedaan. Dit acht de Raad in strijd met artikel 82, lid 2 van de Gaswet en de Verordening. Als zodanig ziet de Raad dan ook geen noodzaak om te specificeren hoe hij omgaat met afwijkingen ten opzichte van de rendementen in de Beleidsregel anders dan de herbevestiging dat de Raad geen systeem van

⁴³ Toelichting bij de Beleidsregel, onderdeel ‘Uitgangspunten’.

omzetregulering of nacalculatie zal betrachten. De Raad ziet in deze zienswijze geen aanleiding om de onderhavige ontwerp methodebesluiten aan te passen.

Conclusie 'toegestaan rendement moet gegarandeerd rendement zijn'

132. De Raad ziet in de zienswijze geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 20 "TOEPASSING REKENHOEEVELHEDEN EN CONSEQUENTIES RENDEMENT" – TRANSPORTTAAK EN KWALITEITSCONVERSIE

133. GTS stelt voor om bij de bepaling van de begininkomsten schattingen te maken van de gerealiseerde capaciteit in 2008.

134. Ened vraagt de Raad jaarlijks een goede schatting te maken van de te realiseren rekenhoeveelheden in het jaar voorafgaand aan het te reguleren jaar, waarbij rekening wordt gehouden met verwachte ontwikkelingen van vraag en aanbod op de gasmarkt en macro-economische trends. Dit is volgens Ened van belang aangezien het volumerisico kennelijk bij GTS ligt. Tevens vraagt Ened aan de Raad om duidelijk aan te geven wat precies onder rekenhoeveelheden wordt verstaan (gefactureerde hoeveelheden of volumes) en welke rekenhoeveelheden in het besluit worden gebruikt, aangezien naar rekenhoeveelheden van verschillende jaren wordt verwezen. GTS is van mening dat de Raad niet mag uitgaan van rekenhoeveelheden die zijn gebaseerd op realisaties uit het verleden (2007) omdat dit strijdig zou zijn met de Beleidsregel. De Raad zou in plaats daarvan de rekenhoeveelheden voor de jaren 2009 tot en met 2012 (reguleringsperiode) jaarlijks moeten schatten teneinde rekening te houden met (reeds voorziene) volumefluctuaties. Op deze wijze wordt volgens GTS het door haar te dragen volumerisico in overeenstemming gebracht met het in de Beleidsregel gedefinieerde rendement.

Reactie 'toepassing rekenhoeveelheden en consequenties rendement'

135. De Raad is het eens met Ened dat de Raad in het besluit duidelijk aan dient te geven wat hij onder rekenhoeveelheden verstaat en welke rekenhoeveelheden worden gebruikt. Onder rekenhoeveelheden verstaat de Raad de door GTS afgezette (verkochte) eenheden van elke door GTS aangeboden dienst.

Toepassing rekenhoeveelheden bij vaststelling x-factor

136. Ten aanzien van de vaststelling van de rekenhoeveelheden merkt de Raad het volgende op. De hoogte van de begininkomsten is van grote invloed op de x -factor. De begininkomsten reflecteren de inkomsten van GTS in het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode. Aangezien de reguleringsperiode aanvangt in het jaar 2009, vormen de inkomsten uit 2008 de begininkomsten. Echter, nu het onderhavige besluit in 2008 wordt vastgesteld, zijn gegevens zoals omzet en gefactureerde capaciteiten uit 2008 nog niet beschikbaar. De Raad is van mening dat hij de inkomsten uit 2008 het beste kan benaderen door de tarieven in 2008 te vermenigvuldigen met de gefactureerde capaciteit uit het meeste recent beschikbare jaar, namelijk 2007. Immers, recent gerealiseerde capaciteit vormt volgens de Raad het meest geijkte uitgangspunt voor ontwikkelingen in de toekomst. Gerealiseerde gegevens zijn objectief en transparant, in tegenstelling tot de door GTS voorgestelde schattingen⁴⁴. Dit is de algemene lijn die de Raad volgt bij alle methodebesluiten.

⁴⁴ Hoewel toekomstverwachtingen door gebruik te maken van een gestandaardiseerde methode en objectieve externe partijen ook objectief en transparant gemaakt zouden kunnen worden, zijn dergelijke ramingen en objectieve externe partijen in de gasmarkt niet aanwezig.

137. In paragraaf 6.3.1 van de methodebesluiten transporttaak en kwaliteitsconversie heeft de Raad uitgelegd hoe hij rekenhoeveelheden toepast bij de vaststelling van de x -factor en welke uitwerking dit heeft op de tarieven van GTS. Voor de vaststelling van de x -factor, die wordt bepaald door de begininkomsten en eindinkomsten, hanteert de Raad de aanname dat de output van GTS gedurende de reguleringsperiode constant blijft. Dit sluit tevens aan bij de regulering van de regionale netbeheerders gas en elektriciteit; de Raad loopt in de reguleringsystematiek in het algemeen niet vooruit op ontwikkelingen die mogelijk een tariefverhogend of tariefverlagend effect hebben, tenzij een ontwikkeling in wetgeving of anderszins reeds is vastgelegd en het financiële effect hiervan ondubbelzinnig is vast te stellen. Er zijn de Raad geen (wettelijke) veranderingen in de nabije toekomst bekend, waarvan reeds op voorhand met zekerheid kan worden gezegd dat deze van invloed zullen zijn op de rekenhoeveelheden en de mate waarin dat het geval is (kwantificeerbaarheid).
138. De Raad acht het derhalve redelijk om in de methode van regulering uit te gaan van de meest actuele realisatiegegevens ten aanzien van rekenhoeveelheden. Een belangrijke tweede overweging daarbij is dat GTS op deze manier geprikkeld wordt het gastransportnet zo efficiënt mogelijk te benutten. Als zij namelijk in staat blijkt om meer rekenhoeveelheden af te zetten, dan leidt dit tot meer inkomsten uit de tarieven. Volumerisico's die zich voordoen gedurende de reguleringsperiode worden immers gedragen door GTS; GTS wordt derhalve beloond voor het dragen van het risico dat de omzet door externe factoren lager kan uitpakken. Op deze manier draagt de wijze waarop rekenhoeveelheden worden toegepast bij aan het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering (artikel 82, lid 2 van de Gaswet).
139. De Raad is het evenmin eens met het voorstel om de toekomstige volumegroei of volumedaling te schatten en dit mee te nemen in de *bepaling van de x -factor*, zodanig dat in de jaarlijks vast te stellen tarieven nu reeds rekening wordt gehouden met mogelijke toekomstige veranderingen in door GTS af te zetten volumes aan (transport)capaciteit. Ten eerste acht de Raad het niet redelijk dat tarieven worden vastgesteld op basis van geschatte volumegroei of volumedaling waarvan op voorhand niet zeker is of, en in welke mate, de betreffende volumeontwikkelingen zich zullen voordoen. Ten tweede is de Raad van oordeel dat op deze wijze de prikkel voor GTS om haar net efficiënter te benutten en het dragen van volumerisico door GTS grotendeels teniet wordt gedaan.

Toepassing rekenhoeveelheden bij totstandkoming tarieven

140. Wel wordt jaarlijks, ten behoeve van het door GTS in te dienen *tariefvoorstel*, het gewogen gemiddelde tarief waarover de jaarlijkse x -factor wordt toegepast, berekend door telkens gebruik te maken van de gerealiseerde rekenhoeveelheden van twee jaar geleden (de meest recent beschikbare realisatiegegevens op het moment van tariefvaststelling). Ten behoeve van het gewogen gemiddelde tarief waarover de x -factor wordt toegepast, worden de gerealiseerde rekenhoeveelheden dus jaarlijks geactualiseerd. Dit betekent concreet dat wanneer de rekenhoeveelheden, behorend bij een bepaald tarief, gedurende de reguleringsperiode zouden stijgen, dit tarief zwaarder meeweegt bij de berekening van het gewogen gemiddelde tarief waarover de x -factor moet worden gerealiseerd. Hierdoor kan GTS dit individuele tarief relatief iets minder verhogen. Daarbij moet GTS voldoen aan de randvoorwaarden van (onder meer) kostenoriëntatie.

Conclusie 'toepassing rekenhoeveelheden en consequenties rendement'

141. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode. Wel is in paragrafen 6.3.1 (x-factor) en 6.5 (totstandkoming tarieven) van de methodebesluiten transporttaak en kwaliteitsconversie duidelijker toegelicht hoe de Raad rekenhoeveelheden gebruikt in de methode van regulering.

ZIENSWIJZE 21 "VERKEERDE VERONDERSTELLINGEN VERVANGINGSINVESTERINGEN" - ALGEMEEN

142. GTS merkt op dat de methode onvoldoende ruimte biedt aan GTS om vervangingsinvesteringen te plegen en wijst op de noodzaak van systeemintegriteit. De Raad zou volgens GTS rekening moeten houden met toenemende vervangingsinvesteringen en stijgende operationele kosten. Hierbij moet de Raad uitgaan van werkelijke kosten inclusief inflatiecorrectie en niet uitgaan van een historisch gemiddelde als schatter voor toekomstige vervangingsinvesteringen. Uitgaan van het historisch gemiddelde zou strijdig zijn met de in dit verband in de Beleidsregel genoemde niveau aan 'werkelijke kosten'. Verder moet de Raad rekening houden met het feit dat de daadwerkelijke vervangingsinvesteringen over 2008 nog niet bekend zijn maar dat wel degelijk vervangingsinvesteringen worden verwacht.

Reactie 'verkeerde veronderstellingen vervangingsinvesteringen'

143. De Raad is het niet eens met de zienswijze. De Raad is van mening dat het besluit voldoende ruimte biedt aan GTS om vervangingsinvesteringen te plegen. De Raad licht dit hieronder nader toe.

144. De Raad acht het redelijk uit te gaan van een historisch gemiddelde als schatter voor toekomstige vervangingsinvesteringen. De Raad is van oordeel dat de methode van regulering een prikkel moet bevatten voor GTS om doelmatig te werken (artikel 82, lid 2 van de Gaswet). Daaronder verstaat de Raad ook het op een efficiënte wijze bekostigen van vervangingsinvesteringen. Het achteraf vergoeden van de werkelijke kosten van vervangingsinvesteringen doet een dergelijke doelmatigheidsprikkel volledig teniet. De Raad constateert dat GTS tot op heden in staat is geweest om de technische en economische prestaties van haar netwerk op peil te houden op basis van de historische reeks aan vervangingsinvesteringen. Daarnaast heeft de Raad in het KCD 2005-2007 van GTS geen aanwijzingen gevonden dat rekening moet worden gehouden met intensivering van vervangingsinvesteringen, bijvoorbeeld vanwege achterstallig onderhoud. Aldus acht de Raad het een gerechtvaardigde veronderstelling om de tariefvergoeding voor jaarlijkse vervangingsinvesteringen gedurende de reguleringsperiode te baseren op het historisch gemiddelde aan gerealiseerde vervangingsinvesteringen.

145. Hierbij zal de Raad zich baseren op de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007, aangezien over deze jaren realisatiecijfers beschikbaar zijn. De Raad ziet geen aanleiding om rekening te houden met een schatting van de vervangingsinvesteringen voor 2008, nu de daadwerkelijke vervangingsinvesteringen voor 2008 nog niet bekend zijn. Zoals de Raad reeds meerdere malen in deze bijlage heeft aangegeven, maakt hij enkel gebruik van realisatiedata, omdat deze objectief zijn vast te stellen. Hierdoor worden de werkelijke kosten zoveel mogelijk benaderd.

146. Wel is de Raad het eens met GTS dat hij een inflatiecorrectie dient toe te passen over dit gemiddelde kostenniveau aan vervangingsinvesteringen zodat dit wordt uitdrukt in prijzen van 2008. De Raad heeft de tekst van de methodebesluiten hierop aangevuld.

Conclusie 'verkeerde veronderstellingen vervangingsinvesteringen'

147. De Raad ziet in de zienswijze aanleiding om in onderdeel 6.3.3.1 van de besluiten toe te voegen dat een inflatiecorrectie wordt toegepast over het veronderstelde niveau aan vervangingsinvesteringen.

ZIENSWIJZE 22 "OPERATIONELE KOSTEN (VOORZIENE) UITBREIDINGSINVESTERINGEN" - ALGEMEEN

148. VME is van mening dat de Raad alsnog moet pogen de operationele kosten van uitbreidingsinvesteringen op voorhand in te schatten zodat regulatorische zekerheid wordt verschaft aan GTS. VEMW vraagt zich af of de door de Raad voorgestelde schatting van de operationele kosten voor nieuwe investeringen op basis van de verhouding tussen de huidige operationele kosten en de GAW voldoende vertrouwen geeft aan GTS voor het doen van nieuwe investeringen en of de Energiekamer inmiddels niet voldoende ervaring heeft opgedaan in het monitoren van operationele kosten om een dergelijke inschatting alsnog te maken.

Reactie 'operationele kosten (voorziene) uitbreidingsinvesteringen'

149. Zoals reeds eerder opgemerkt hanteert de Raad als algemeen uitgangspunt dat niet vooruitgelopen wordt op toekomstige ontwikkelingen; de Raad is ook niet bevoegd om toekomstige investeringen reeds in de tarieven te vergoeden voorafgaand aan ingebruikname. Omdat op voorhand bovendien niet bekend is welke operationele kosten GTS in dit verband zal maken, kan de Raad daar ook geen rekening mee houden. De hoogte van deze kosten is immers niet objectief vast te stellen. Hierbij weegt de bescherming van gebonden afnemers tegen achteraf mogelijk onjuist vastgestelde operationele kosten zwaarder dan aanvullende regulatorische zekerheid voor GTS. Overigens kan GTS eveneens nadeel ondervinden van vooraf ingeschatte operationele kosten indien deze achteraf te laag blijken te zijn ingeschat. De Raad ziet in deze zienswijze geen aanleiding om de methodebesluiten aan te passen.

Conclusie 'operationele kosten (voorziene) uitbreidingsinvesteringen'

150. De Raad ziet in deze zienswijze geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 23 "ARBEIDSPRODUCTIVITEITSGROEI EN ARBEIDSKOSTEN" - ALGEMEEN

151. De Raad heeft de reële arbeidsproductiviteitsgroei vastgesteld op 2%. Volgens Ened zou een reële arbeidsproductiviteitsgroei van 3% meer in de lijn der verwachting liggen gezien de vastgestelde productiviteitsgroei voor regionale netbeheerders gas van 3,7%. Daarentegen gaat volgens GTS de Raad uit van een te hoge reële arbeidsproductiviteitsgroei en heeft de Raad onvoldoende gemotiveerd waarom de reële arbeidsproductiviteitsgroei is vastgesteld op 2%.

152. Volgens GTS heeft de Raad bovendien de vastgestelde arbeidsproductiviteitsverbetering voor 2009 tot en met 2012 in de toepassing ervan ten onrechte ook losgelaten op de, reeds grotendeels gerealiseerde, arbeidskosten in 2008. Het met terugwerkende kracht toepassen van deze 'korting' op de arbeidskosten is volgens GTS niet redelijk omdat GTS daardoor feitelijk met een hogere arbeidsproductiviteitsverbetering geconfronteerd en de doelmatigheidskorting feitelijk met terugwerkende kracht wordt toegepast. Dit is volgens GTS niet toegestaan.

Reactie 'arbeidsproductiviteitsgroei en arbeidskosten'

153. De Raad is het niet eens met de zienswijzen inzake de hoogte en toepassing van de arbeidsproductiviteitsverbetering op de arbeidskostencomponent van de operationele kosten. De Raad is van mening dat het toepassen van een arbeidsproductiviteitsverbetering van 2% wel degelijk redelijk is. Ook het toepassen van dit percentage op de arbeidskosten van 2008, teneinde te komen tot het arbeidskostenniveau in 2012 waarop het niveau van de eindinkomsten (mede) is gebaseerd, acht de Raad redelijk. De Raad is wel van mening dat het besluit nader gemotiveerd kan worden op dit punt en doet dit dan ook. Hieronder wordt (nogmaals) toegelicht hoe de Raad het bewuste percentage heeft bepaald.
154. De Raad schat de arbeidskosten voor het jaar 2012 op basis van de arbeidskosten voor het jaar 2007 (het meest recente jaar waarvan gegevens beschikbaar zijn) en een verwachte productiviteitsverandering (de gemiddelde productiviteitsverbetering). Het gaat hierbij niet alleen om de directe arbeidskosten voor GTS, maar ook om indirecte arbeidskosten die samenhangen met aan GTS geleverde producten en diensten. De Raad definieert arbeidskosten als de kosten van salarissen, sociale lasten, pensioenen, inhuur van arbeid en indirecte arbeidskosten die samenhangen met aan GTS geleverde producten en diensten.
155. Om te komen tot een redelijke inschatting van deze potentiële arbeidsproductiviteitsverbetering heeft de Raad allereerst onderzoek gedaan naar de in het verleden gerealiseerde arbeidsproductiviteitsverbetering van GTS. Om de in het verleden gerealiseerde arbeidsproductiviteitsverbetering van GTS te kunnen vaststellen, heeft de Raad de daarvoor benodigde informatie opgevraagd bij GTS. De door GTS opgeleverde informatie alleen bleek echter niet voldoende om een arbeidsproductiviteitsverbetering op te baseren.
156. Omdat de Raad de gerealiseerde arbeidsproductiviteitsverbetering van GTS (vooralsnog) niet heeft kunnen vaststellen, heeft hij besloten om in eerste instantie te kijken naar de gerealiseerde productiviteitsverbetering van andere Nederlandse netbeheerders en de daarop gebaseerde aannames ten aanzien van in de toekomst te behalen productiviteitsverbeteringen⁴⁵. De Raad acht de productiviteitsverbetering van andere netbeheerders relevant omdat deze netbeheerders in aanzienlijke mate een met GTS vergelijkbare bedrijfsvoering hebben. De gerealiseerde productiviteitsverbetering van deze netbeheerders kan derhalve richting geven aan de potentieel te behalen arbeidsproductiviteitsverbetering van GTS.
157. Voor de regionale netbeheerders gas houdt de Raad voor de periode 2008 tot en met 2010 rekening met een gemiddelde productiviteitsverbetering van 3,7% per jaar. Deze gemiddelde productiviteitsverbetering is gebaseerd op de jaarlijkse productiviteitsverbetering die deze netbeheerders gerealiseerd hebben in de periode 2004 tot en met 2006. Voor regionale netbeheerders elektriciteit houdt de Raad rekening met een jaarlijkse productiviteitsverbetering van gemiddeld 2,3%. Deze productiviteitsverbetering betreft de periode 2003 tot en met 2006. De gemiddelde productiviteitsverbetering waarmee de Raad rekening

⁴⁵ In de regulering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet TenneT is eveneens een vergelijking gemaakt met de mate van efficiëntie van vergelijkbare internationale Transmission System Operators (TSO's) voor elektriciteit. Ook voor gas is een internationale vergelijking (TSO-benchmark) uitgevoerd. De resultaten van een dergelijke internationale 'benchmark' van landelijke netbeheerders gas bleken (nog) niet bruikbaar.

heeft gehouden voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT, bedraagt 2,0%⁴⁶. Zie de samenvattende tabel hieronder:

Tabel 1: Gemiddelde reële productiviteitsgroei Nederlandse netbeheerders

	gemiddelde reële productiviteitsgroei
Regionale netbeheerders gas	3,7%
Regionale netbeheerders elektriciteit	2,3%
TenneT	2,0%

158. De Raad concludeert derhalve dat een productiviteitsverbetering van 2,0% tot 3,7% realiseerbaar is voor een Nederlandse netbeheerder.
159. Tot slot heeft de Raad gekeken naar de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit van bedrijven in vergelijkbare sectoren als waarin GTS opereert. In dit verband heeft onderzoeksbureau Reckon LLP (hierna: Reckon) voor de Raad onderzoek gedaan naar de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in 18 sectoren waarvan de gemiddelde arbeidsproductiviteitsgroei kan worden vergeleken met de (potentiële) arbeidsproductiviteitsgroei van GTS.⁴⁷ Deze analyse leidt tot een gemiddelde reële arbeidsproductiviteitsgroei voor deze 18 sectoren van 1,7% voor de periode 1979 tot en met 2005.⁴⁸ Het eindrapport van het onderzoek door Reckon is gepubliceerd op de internetpagina van de Energiekamer (www.energiekamer.nl).
160. Alles overwegende stelt de Raad de reële arbeidsproductiviteitsverbetering voor GTS vast op 2%. Ten eerste blijft de Raad daarmee aan de onderkant van de productiviteitsverbetering die de overige netbeheerders hebben gerealiseerd. Ten tweede acht de Raad een percentage van 2% redelijk gezien de uitkomsten van het onderzoek van Reckon waarin de gemiddelde reële arbeidsproductiviteitsgroei uitkomt op 1,7%. Ten derde is de Raad van oordeel dat een percentage van 2% redelijk is gegeven het feit dat GTS aan het begin van de reguleringsperiode staat en door middel van onderhavig besluit voor het eerst wordt gereguleerd waardoor verwacht mag worden dat de potentiële productiviteitsverbetering hoger is dan bij een netbeheerder die al langer wordt gereguleerd.
161. Samenvattend: de Raad acht het passend om uit te gaan van 2%, nu hij daarmee aan de ondergrens blijft van de productiviteitsverbetering die bij andere netbeheerders wordt verondersteld en GTS voor het eerst gereguleerd wordt. Ook is bij deze afweging het rapport van Reckon meegenomen.
162. De Raad is het niet eens met de stelling dat hij ten onrechte en ongeoorloofd de arbeidsproductiviteitsverbetering toepast op de arbeidskosten in 2008. In de methode van regulering worden, ten behoeve van de berekening van het niveau van de eindinkomsten, de kosten voor 2007 (het meest recente realisatiejaar voor aanvang van de reguleringsperiode) naar het niveau van 2012 gebracht. Teneinde dit voor de arbeidskostencomponent van de operationele kosten te bereiken, worden de

⁴⁶ Methodebesluit TenneT d.d. 26-09-2008, kenmerk 102616/8, methodebesluit RNB's elektriciteit d.d. 29-8-2008, kenmerk 102610_1/27 en methodebesluit RNB's gas d.d. 25-04-2008, kenmerk 102499/167.

⁴⁷ "The productivity growth of GTS", Reckon LLP, 15 juli 2008.

⁴⁸ De Raad heeft de voorkeur gegeven aan een lange periode boven een korte periode, omdat daarmee het gemiddelde zo min mogelijk wordt beïnvloed door economische cycli.

arbeidskosten 2007 jaarlijks gecorrigeerd met de vastgestelde arbeidsproductiviteitsverbetering van 2%. De Raad ziet niet in waarom dit onredelijk zou zijn. Deze methodiek sluit bovendien aan bij de wijze waarop de Raad bij de regionale netbeheerders elektriciteit en gas de vastgestelde productiviteitsgroei toepast om het niveau van (de kosten in) de eindinkomsten te bepalen.

Conclusie 'arbeidsproductiviteitsgroei en arbeidskosten'

163. De Raad ziet in de zienswijze geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode. Wel ziet de Raad aanleiding om de motivering in onderdeel 6.3.3.2 van de besluiten aan te scherpen.

ZIENSWIJZE 24 "BEPALING KOSTEN ENERGIE EN OVERIGE OPERATIONELE KOSTEN" - ALGEMEEN

164. GTS is het niet eens met de wijze waarop de Raad de tariefvergoeding met betrekking tot het dekken van de kosten voor inkoop van energie en overige operationele kosten⁴⁹ baseert. De Raad zou geen rekening houden met de onbeïnvloedbare volumecomponent van deze kosten. Ook sluit het toepassen van een prijstrend voor energie en overige operationele kosten in de formulebijlage van de ontwerpbesluiten niet aan bij het in de besluiten gestelde beginsel van vergoeding van de gerealiseerde marktprijs (prijsindex). Volgens GTS moeten de volumina aan benodigde energie ten behoeve van het bedrijfsproces jaarlijks worden geprognosticeerd en worden gewaardeerd tegen de futureprijzen van het volgende jaar als beste schatter van de marktprijzen. Volgens GTS is het gezien de volatiliteit in de energieprijzen anno 2008 niet mogelijk om te komen tot een betrouwbare benadering van de werkelijke energieprijzen in 2012. Deze fluctuaties hebben externe oorzaken en kunnen niet beïnvloed worden door GTS. Om die reden dienen de energiekosten buiten de doelmatigheidskorting te blijven. De volumeprognoses dienen te worden gebaseerd op historische ervaringen en moeten rekening houden met mogelijke veranderingen in het gebruik van het gastransportnet (ten gevolge van wijzigingen in de infrastructuur of ten gevolge van gewijzigde marktomstandigheden).

Reactie 'bepaling kosten energie en overige operationele kosten'

165. De Raad is het niet eens met de zienswijze. De Raad acht schattingen met betrekking tot de mogelijke toekomstige ontwikkeling van deze kostenpost niet wenselijk, omdat schattingen, in tegenstelling tot realisaties, niet objectief zijn vast te stellen (en te kwantificeren). Dit is een algemeen uitgangspunt van de Raad.

166. De Raad houdt reeds rekening met de andere aard van de kosten voor energie en overige operationele kosten doordat hij zich bij de vaststelling van de potentiële productiviteitsverbetering enkel baseert op de potentiële productiviteitsverbetering van de arbeidskosten en niet op de inkoopkosten voor energie en overige operationele kosten. Reden hiervoor is dat de omvang van deze kostenpost in belangrijke mate afhankelijk is van de getransporteerde hoeveelheid gas over het netwerk. GTS stelt eenheden transportcapaciteit ter beschikking. De hoeveelheid gas die over het netwerk wordt getransporteerd is echter afhankelijk van de gasvraag door afnemers en het aanbod van gashandelaren die het gas aanbieden. GTS heeft daarop beperkte invloed.

167. Uitgangspunt blijft, ook met betrekking tot de kosten voor energie en overige operationele kosten, dat de methode van regulering ertoe moet leiden dat de doelmatigheid wordt bevorderd doordat GTS bijvoorbeeld wordt geprikkeld om efficiënt energie in te kopen. Daarom heeft de Raad de te reguleren

⁴⁹ In het ontwerpbesluit werden deze kosten (nog) aangeduid als: 'energie en *materiaal*'.

kosten voor energie en overige operationele kosten bepaald door uit te gaan van de meest recente realisatiecijfers van deze kostenpost (2007), waarin rekening is gehouden met een trend die wordt bepaald door de historische ontwikkeling van deze kostenpost gedurende de jaren 2005 tot en met 2007. De Raad acht dit een redelijke methodiek. De Raad bepaalt deze trend door voor deze periode de (gemiddelde) kosten voor energie en overige operationele kosten van GTS per eenheid output te meten. Om de kosten voor energie en overige operationele kosten in 2012 te schatten, past de Raad deze trend vervolgens toe op de energiekosten en overige operationele kosten van GTS in het meest recente jaar waarover de gerealiseerde cijfers van energie en overige operationele kosten bekend zijn (2007). Op deze manier wordt in de regulering ten aanzien van deze kostencomponent rekening gehouden met de omstandigheid dat de kosten voor energie en overige operationele kosten van jaar op jaar kunnen fluctueren als gevolg van marktprijsontwikkelingen en/of afgezette volumes waarbij er tegelijkertijd voor GTS een prikkel is om de kosten zo veel mogelijk te reduceren.

168. Samengevat ziet de Raad in de zienswijze geen aanleiding om de kosten voor energie en overige operationele kosten anders te reguleren. Wel wordt in het besluit, conform bovenstaande, nader verduidelijkt in het besluit wat de uitgangspunten zijn voor het reguleren van deze component van de operationele kosten.

Conclusie 'bepaling kosten energie en overige operationele kosten'

169. De Raad ziet in de zienswijze geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode. Wel ziet de Raad aanleiding om het besluit, de methode van regulering met betrekking tot de (inkoop)kosten voor energie en overige operationele kosten, te verduidelijken en twee formules toe te voegen in bijlage A. In paragraaf 6.3.3.2 van het besluit heeft de Raad beschreven hoe de te reguleren kosten voor inkoop van energie en overige operationele kosten worden bepaald.

ZIENSWIJZE 25 "DUIDELIJK MAKEN WELKE CPI WORDT TOEGEPAST" - ALGEMEEN

170. Ened geeft in haar zienswijze aan dat de Raad per onderdeel van de methodebesluiten duidelijk moet maken welke index wordt bedoeld wanneer wordt gesproken over 'de cpi-index'.

Reactie 'duidelijk maken welke cpi wordt toegepast'

171. De Raad is het eens met de zienswijze; wanneer er in de methodebesluiten wordt gesproken over een 'CP-index' of 'cpi', dan moet duidelijk zijn welke consumentenprijsindex (hierna: cpi) wordt bedoeld. Overall waar de Raad in het besluit spreekt over een CP-index of cpi, spreekt zij over dezelfde cpi. De cpi die de Raad toepast in het onderhavige methodebesluit is gelijk aan de cpi zoals deze is vastgesteld voor de regionale netbeheerders gas en elektriciteit in respectievelijk artikel 81b, lid 1 van de Gaswet en artikel 41b, lid 1 van de Elektriciteitswet. De cpi is daar als volgt gedefinieerd:

"de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex (alle huishoudens), berekend uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan het jaar t, en van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan het jaar t, zoals deze maandelijks wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek".

172. De Raad acht het redelijk deze cpi ook van toepassing te verklaren bij de vaststelling van de doelmatigheidskorting en de tarieven voor GTS. Ten eerste corrigeert deze cpi voor de algemene prijsinflatie. Een algemene prijsinflatie staat los van sector- of bedrijfsspecifieke aspecten, waardoor deze bruikbaar is voor vele doeleinden. Ten tweede wordt deze cpi toegepast in de regulering van regionale

netbeheerders gas en elektriciteit. De Raad acht deze cpi daarmee geschikt om te gebruiken bij de vaststelling van de doelmatigheidskorting en de tarieven; toepassing ervan leidt tot een consistente behandeling van de regulering van de verschillende netbeheerders op dit punt.

Conclusie ‘duidelijk maken welke cpi wordt toegepast’

173. De Raad ziet in deze zienswijze geen reden tot aanpassing van de reguleringsmethode. De Raad heeft naar aanleiding van de zienswijze besloten om in de besluiten de term ‘CP-index’ vervangen door de term ‘cpi’ en heeft daarbij nader toegelicht dat het de cpi betreft zoals gedefinieerd in artikel 81b van de Gaswet en artikel 41b van de Elektriciteitswet.

ZIENSWIJZE 26 ‘REFERENTIE AAN IFRS’ - ALGEMEEN

174. GTS is van mening dat de Raad moet verduidelijken waarom hij in de methodebesluiten refereert aan IFRS bij de bespreking van de afschrijvingstermijnen.

Reactie ‘referentie aan IFRS’

175. De Raad is het eens met de zienswijze dat verduidelijkt moet worden waarom in de besluiten wordt gerefereerd aan IFRS⁵⁰. Dat wordt hieronder nader toegelicht.

176. Voor GTS zijn in tegenstelling tot voor de regionale netbeheerders elektriciteit en gas nog geen Regulatorische Accounting Regels (hierna: RAR) vastgesteld⁵¹. Met de verwijzing naar IFRS beoogt de Raad in die situaties, waar de Beleidsregel noch de RAR van de regionale gasnetbeheerder duidelijkheid geeft, expliciet te maken vanuit welke grondslag afschrijvingstermijnen zullen worden vastgesteld. Hierbij wil de Raad aansluiten bij een grondslag die algemeen geaccepteerd is in het economische verkeer; veel netbeheerders in Nederland gebruiken IFRS. De Raad acht IFRS derhalve een goed uitgangspunt.

Conclusie ‘referentie aan IFRS’

177. De Raad ziet in deze zienswijze geen reden tot aanpassing van de reguleringsmethode. Naar aanleiding van de zienswijze heeft de Raad in paragraaf 6.3 van het de besluiten nader verduidelijkt wat de reden is voor het verwijzen naar IFRS.

6.5 Behandeling van nieuwe investeringen

ZIENSWIJZE 27 “AFSCHRIJVEN UITBREIDINGSINVESTERINGEN” - ALGEMEEN

178. GTS merkt op dat de wijze waarop uitbreidingsinvesteringen worden afgeschreven, onvoldoende is uitgewerkt in het besluit. GTS is van oordeel dat, indien een investering in gebruik wordt genomen, hiermee in de methode rekening wordt gehouden, waarbij reeds omschreven zou moeten zijn welke afschrijvingsduur dient te worden toegepast.

Reactie ‘afschrijven uitbreidingsinvesteringen’

⁵⁰ International Financial Reporting Standards.

⁵¹ De regulatorische accountingregels geven invulling aan de standaard voor financiële verslaggevingregels. De RAR zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat de netbeheerders ten behoeve van de regulering door de Raad allemaal op dezelfde wijze financiële informatie bijhouden en aan de Raad aanleveren.

179. Naar aanleiding van de reactie zal de Raad hieronder nader verduidelijken hoe met afschrijvingen wordt omgegaan, hoewel dit in hoofdstuk 6.4 van het besluit is toegelicht.
180. Voor uitbreidingsinvesteringen waarnaar de Beleidsregel verwijst, worden de afschrijvingstermijnen gehanteerd zoals deze zijn beschreven in de Beleidsregel. Daar waar de betreffende uitbreidingsinvesteringen niet voldoen aan de gestelde eisen in de Beleidsregel, zijn de afschrijvingstermijnen opgenomen in bijlage B bij het besluit. Daar waar bijlage B geen uitkomst biedt, wordt aangesloten bij IFRS. Bij zienswijze 18 heeft de Raad al uitgebreid aangegeven waarom het tussentijds meenemen van nieuwe investeringen in de reguleringsmethode niet aan de orde is.

Conclusie 'afschrijven uitbreidingsinvesteringen'

181. De Raad ziet in de zienswijze geen reden tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 28 "VERDUIDELIJKEN HOE MET (UITBREIDINGS)INVESTERINGEN WORDT OMGEGAAN" - ALGEMEEN

182. GTS en VEMW merken op dat de Raad moet verduidelijken, dan wel sluitend definiëren, wat vervangingsinvesteringen, uitbreidingsinvesteringen en aanstaande investeringen zijn. Hierbij zou het criterium "toename van transportcapaciteit" een rol moeten spelen.
183. PT/LTO en VEMW merken bovendien op dat de Raad in de methode moet specificeren hoe uitbreidingsinvesteringen doorwerken in tarieven en daarbij aangeven hoe hij de doelmatigheid en noodzaak van de investering zal beoordelen. Ened en GasTerra vragen zich bovendien nog af hoe wordt beoordeeld of een nieuwe investering nuttig en noodzakelijk is; zij zien bij de beoordeling van de maatschappelijke kosten en baten een rol weggelegd voor de toezichthouder. GTS is van mening dat de Raad onvoldoende rekening houdt met de Beleidsregel doordat de vergoeding voor uitbreidingsinvesteringen geen onderdeel zouden uitmaken van de methode.
184. GTS vraagt zich in haar zienswijze af of de Raad heeft beoogd een aanvullend tariefvoorstel mogelijk te maken, indien GTS een uitbreidingsinvestering in gebruik zou nemen. GTS is van mening dat de Gaswet enkel het jaarlijkse tariefvoorstel als genoemd in artikel 82, lid 3 van de Gaswet kent.

Reactie 'verduidelijken hoe met (uitbreidings)investeringen wordt omgegaan'

185. De Raad is het eens met de betreffende zienswijzen, in zoverre dat in het besluit verduidelijkt moet worden op welke wijze de methode van regulering GTS in staat stelt om de verschillende typen investeringen (vervangings- en uitbreidingsinvesteringen) terug te verdienen. Dit wordt hieronder nader uitgewerkt.
186. Zoals reeds aangegeven zal de Raad de verwachte vervangingsinvesteringen baseren op het jaarlijkse gemiddelde van de vervangingsinvesteringen over de periode 2005 tot en met 2007. Hiermee is de absolute omvang van de jaarlijkse vervangingsinvesteringen gedurende de reguleringsperiode op voorhand gedefinieerd.
187. Uitbreidingsinvesteringen betreffen investeringen waarbij (1) meer gedaan wordt ten opzichte van dit vervangingsalternatief en (2) eveneens leidt tot uitbreiding van de capaciteit van het net en/of de totale lengte van het net.

188. Aldus zal de Raad bij indiening van een uitbreidingsinvestering door GTS verifiëren of en zo ja welk gedeelte van de uitbreidingsinvestering reeds inbegrepen is in het vooraf gedefinieerde bedrag aan vervangingsinvesteringen. Hierbij heeft de Raad onder de huidige omstandigheid nog geen bevoegdheid om, na ingebruikname van een investering, te oordelen over de omvang, dan wel de nut en noodzaak van de investering. Wel zal de Raad beoordelen welke regulatorische vergoeding in welke mate van toepassing is op de desbetreffende uitbreidingsinvestering. Gezien de uitzondering die de Beleidsregel maakt voor uitbreidingsinvesteringen in het hoge drukleidingennet (lees: geen 5,5% maar 7% vermogenskostenvergoeding) zal de Raad dan ook zorgvuldige aandacht besteden aan dergelijke investeringen. Zoals reeds aangegeven, zal de Raad dit van geval tot geval moeten bekijken om invulling te kunnen geven aan de bepalingen uit de Beleidsregel. Omdat de term 'aanstaande investeringen' tot verwarring leidde, heeft de Raad deze term in de definitieve besluiten vermeden.
189. GTS is van mening dat de Raad onvoldoende rekening houdt met de Beleidsregel doordat de vergoeding voor uitbreidingsinvesteringen geen onderdeel zou uitmaken van de methode. De Raad stelt voorop dat het methodebesluit wel degelijk voorziet in een manier waarop de kosten van uitbreidingsinvesteringen gedurende de reguleringsperiode kunnen worden verdisconteerd. Overeenkomstig het systeem van de regionale netbeheerders, kan GTS, via de weg van een na ingebruikname ingediend voorstel voor tariefverhoging ter dekking van de kosten voor een aanmerkelijke/uitbreidingsinvestering, kosten terugverdienen. De kosten van het kapitaalbeslag, oftewel de bouwrente die GTS heeft gemaakt vóór het moment van de ingebruikname van de uitbreidingsinvesteringen, mag GTS optellen bij haar uitbreidingsinvesteringen op het moment van ingebruikname. De bouwrente die meegenomen mag worden in de waarde van de uitbreidingsinvesteringen is gelijk aan de werkelijk gemaakte kosten van het kapitaalbeslag tot een maximum ter hoogte van de WACC op de uitbreidingsinvesteringen. Na de ingebruikname van de uitbreidingsinvestering mag GTS in haar tariefvoorstel zijn operationele kosten en kapitaalslasten van de desbetreffende uitbreidingsinvesteringen meenemen. Kapitaalslasten omvatten een afschrijvingsvergoeding en een WACC vergoeding over de totale waarde van de uitbreidingsinvestering inclusief de bouwrente. Op deze manier wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van kostenoriëntatie en worden de (totale) kosten van een uitbreidingsinvestering meegenomen in de tarieven die GTS mag berekenen op het moment dat de uitbreidingsinvestering daadwerkelijk in gebruik is genomen.
190. Evenals GTS is de Raad van mening dat de Gaswet slechts het jaarlijkse tariefvoorstel als bedoeld in artikel 82, lid 3 van de Gaswet kent. Er is derhalve geen bevoegdheidsgrondslag voor de beoordeling van een andersoortig tariefvoorstel. Er is dan ook geen ander tariefvoorstel dan het jaarlijkse tariefvoorstel beoogd. Bij dat jaarlijkse tariefvoorstel kan GTS de kosten van een in dat jaar in gebruik genomen uitbreidingsinvestering opvoeren, bovenop de tarieven die zij op basis van de methode zou voorstellen.

Conclusie 'verduidelijken hoe met investeringen wordt omgegaan'

191. De Raad ziet aanleiding om in de methodebesluiten uitgebreider in te gaan op de wijze waarop hij in de methode van regulering omgaat met het vergoeden van kosten die samenhangen met investeringen die GTS doet. Deze aanvullingen zijn opgenomen in hoofdstuk 6.4 van de methodebesluiten.

ZIENSWIJZE 29 "TOELICHTING BEGRIP BOUWRENTE" - ALGEMEEN

192. GTS is van mening dat de Raad het begrip bouwrente nader moet definiëren en op grond van de Beleidsregel gelijk moet stellen aan de daarin vastgestelde vermogenskostenvergoedingen voor de

verschillende typen investeringen.

Reactie 'toelichting begrip bouwrente'

193. De Raad is het eens met deze zienswijze. Bij het opvoeren van een uitbreidingsinvestering bij het tariefvoorstel van het jaar waarin de investering in gebruik is genomen, kan GTS bouwrente "opvoeren" als kosten verbonden aan de uitbreidingsinvestering. Deze bouwrente die als te reguleren kostenpost mag worden opgevoerd, is gelijk aan de werkelijke kosten, waarbij maximaal een rente ter hoogte van de WACC op de uitbreidingsinvestering zal worden vergoed. In het bijzonder zal de Raad hierbij aansluiten bij de vermogenskostenvergoedingen zoals gespecificeerd in de Beleidsregel. Overeenkomstig bovenstaande reactie zal de Raad de teksten van de methodebesluiten nader verduidelijken.

Conclusie 'toelichting begrip bouwrente'

194. De Raad ziet in de zienswijze aanleiding om de besluiten aan te passen. Daartoe heeft de Raad in paragraaf 6.4 van de besluiten het begrip bouwrente nader toegelicht.

6.6 Totstandkoming van individuele tarieven

ZIENSWIJZE 30 "DUIDELIJKHEID CREËREN OVER INDIVIDUELE TARIEVEN" - ALGEMEEN

195. VEMW is van mening dat uit het methodebesluit onvoldoende duidelijk wordt op welke wijze het gewogen gemiddelde tarief (waarop de x -factor wordt toegepast) zich uiteindelijk vertaalt in tarieven voor individuele diensten. Dit biedt onvoldoende rechtszekerheid.

196. GasTerra geeft in haar zienswijze nog aan dat zij van mening is dat in het methodebesluit moet worden ingegaan op de wijze van bepaling van het tarief voor shorthaul, om te voorkomen dat GTS probeert de dienst onaantrekkelijk en duur te maken.

Reactie 'duidelijkheid creëren over individuele tarieven'

197. De Raad is het niet eens met de zienswijze dat in het besluit onvoldoende beschreven zou zijn hoe de methode van regulering uiteindelijk resulteert in tarieven per individuele dienst. In hoofdstuk 6.5 is dit immers reeds uiteengezet. Wel heeft de Raad aanleiding gezien om in hoofdstuk 6.5 dieper in te gaan op de samenhang tussen het methodebesluit transport, kwaliteitsconversie en balancerings, zodat duidelijker wordt hoe de drie methoden van regulering uiteindelijk resulteren in tarieven per individuele diensten.

198. Het gewogen gemiddelde tarief, waarop de x -factor wordt toegepast, vertaalt zich in individuele tarieven per dienst op het moment dat GTS een tariefvoorstel indient bij de Raad. Volledige zekerheid over de hoogte van de verschillende tarieven kan dus niet op voorhand worden gegeven, omdat nog niet bekend is hoe het tariefvoorstel van GTS er uit zal zien. Wel geeft de methode het kader waarbinnen dit tariefvoorstel moet blijven (randvoorwaarden). Het tariefvoorstel moet ten minste aan de voorwaarde voldoen dat aanpassingen van individuele tarieven per dienst niet van het ene op het andere jaar een bandbreedte van 5% mogen overstijgen, tenzij afdoende onderbouwd door GTS, en moet bovendien rekening houden met de relevante bepalingen in de TarievenCode Gas.

199. Ten aanzien van de zienswijze van GasTerra dat in de methode ingegaan moet worden op het tarief voor shorthaul merkt de Raad op dat door middel van de bandbreedtesystematiek reeds wordt gewaarborgd dat afwijkingen in de tarieven enkel kunnen plaatsvinden indien daar een gegronde reden voor is, zodat

er geen noodzaak is op een andere wijze aandacht te besteden aan de tariefbepaling om het door GasTerra geschetste scenario te voorkomen. Deze zienswijze leidt dan ook niet tot wijziging van de methodebesluiten.

Conclusie ‘duidelijkheid creëren over individuele tarieven’

200. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode. De Raad ziet wel aanleiding om in hoofdstuk 6.5 van het besluit nader toe te lichten hoe de methode van regulering uiteindelijk leidt tot tarieven per individuele diensten.

ZIENSWIJZE 31 ‘RECHTMATIGHEID, TOEPASSING EN ONDERBOUWING VAN DE BANDBREEDTE’ –

METHODEBESLUIT TRANSPORTTAAK EN KWALITEITSCONVERSIE

201. VME⁵² geeft aan dat de bandbreedte een goed systeem is om zekerheid over de vast te stellen tarieven te geven. Ook worden enkele kanttekeningen geplaatst. PT/LTO geeft aan dat toepassen van een bandbreedtesystematiek in strijd zou zijn met kostenoriëntatie, het kostenveroorzakingsbeginsel en het verbod op kruissubsidiëring die volgen uit het regulatorische kader dat wordt bepaald door de Gaswet, de Ministeriele Regeling tariefstructuren en voorwaarden, de TarievenCode Gas en Europees recht (Verordening). PT/LTO is bovendien van mening dat toepassing van de bandbreedte leidt tot enige onduidelijkheid en onzekerheid over de tariefhoogte. VEMW vraagt de Raad de toegepaste 5% nader te motiveren.

202. GTS is van mening dat de voorgestelde bandbreedtesystematiek onvoldoende ruimte biedt aan GTS om kostengeoriënteerde tarieven te hanteren⁵³. Dit zou komen doordat ten onrechte wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de tarieven voor 2006 (volledig) uitwerking geven aan artikel 3.4.2 van de TarievenCode Gas en er daarmee één-op-één een verband te leggen zou zijn tussen tarieven en kosten. Volgens GTS zijn de thans geldende tarieven historisch bepaald. Het vasthouden aan de thans geldende tariefverdeling in combinatie met de toepassing van een bandbreedte van 5% leidt er bovendien toe dat aan andere belangen dan kostenoriëntatie, zoals het belang van een goede werking van de gasmarkt, geen recht wordt gedaan. GTS doet het voorstel om de vertaling van een totale hoeveelheid toegestane inkomsten naar tarieven te laten plaatsvinden in haar tariefvoorstel, aan de hand van door de Raad in het methodebesluit vast te stellen criteria (bijdrage aan een goede werking van de gasmarkt, reflectie van de kosten, rekening houdend met de belangrijkste cost drivers voor gastransport en het minimaliseren van kruissubsidies).

203. VEMW geeft in haar zienswijze aan dat de mogelijkheid om tarieven vast te stellen, die boven de bandbreedte van 5% uitstijgen, dient te vervallen. Een dergelijke afwijkmogelijkheid verdraagt zich volgens VEMW niet met het in artikel 3.4.2 van de TarievenCode Gas (en artikel 3 van de Verordening 1775/2005/EG) neergelegde uitgangspunt van kostenoriëntatie en doet afbreuk aan de zekerheid voor netgebruikers omtrent de hoogte van tarieven.

Reactie ‘rechtmatigheid, toepassing en onderbouwing van de bandbreedte’

204. De Raad constateert dat er zowel positief als negatief wordt gereageerd op toepassing van een bandbreedte, teneinde invulling te geven aan het principe dat enige richting moet worden gegeven aan

⁵² Overigens stemmen ook BP en GasTerra in met de bandbreedte.

⁵³ GTS heeft dit naar voren gebracht tijdens de hoorzitting.

de hoogte van tarieven van individuele diensten. De Raad is het niet eens met de zienswijzen die de bandbreedte afwijzen omdat deze in strijd zou zijn met wettelijk verankerde uitgangspunten als kostenoriëntatie van tarieven. De Raad licht dit hieronder nader toe.

205. De Raad is van oordeel dat bij een beperkte bandbreedte zeker wel kan worden gesproken van een relatie tot de kosten, waardoor de principes van kostenoriëntatie en kostenveroorzaking overeind blijven en kruissubsidiëring wordt voorkomen. De bandbreedte geeft GTS juist ruimte om (beperkte) kostenveranderingen door te voeren in haar jaarlijkse tariefvoorstel, om daarmee tarieven zoveel mogelijk in lijn te brengen met de kosten die gepaard gaan met de onderliggende dienst en deze kosten zo aan de juiste afnemersgroepen toe te rekenen.
206. De Raad is het niet eens met GTS die stelt dat zij onvoldoende ruimte heeft om tariefaanpassingen door te voeren en dat daardoor de bandbreedtesystematiek in strijd is met het principe van kostenoriëntatie. De bandbreedtesystematiek leidt ertoe dat GTS over alle tarieven tezamen gemiddeld genomen de opgelegde x -factor moet realiseren en niet per toegepast tarief. Dit doet recht aan het feit dat de Raad geen inzicht heeft in de kosten die gepaard gaan met elk individueel toegepast tarief. De Raad acht het redelijk, en voor de hand liggend, om de x -factor op het gemiddelde tarief toe te passen en niet op elk afzonderlijk tarief van iedere afzonderlijke dienst. Dit geeft GTS de mogelijkheid om, binnen de gegeven ruimte, zelf te bepalen hoe haar tariefvoorstel voor de verschillende tarieven per individuele diensten eruit ziet. Op die manier heeft GTS voldoende ruimte om, daar waar door wijzigingen in de onderliggende kostenstructuur de tarieven niet meer volledig in verhouding staan tot de kosten, binnen de gekozen bandbreedte aanpassingen van individuele tarieven mogelijk te maken. Omdat de Raad het tegelijkertijd van belang acht richting te geven aan de verschillende tarieven, heeft hij een bandbreedte geïntroduceerd die individuele tariefafwijkingen normeert.
207. Het blijft bovendien mogelijk dat GTS tariefaanpassingen doorvoert die buiten de bandbreedte van 5% vallen. GTS kan in uitzonderingsgevallen tariefwijzigingen voorstellen die buiten deze bandbreedte vallen, met name als de toerekening van bepaalde kosten op grond van het kostenveroorzakingsprincipe dit vereist, maar moet deze afwijkingen motiveren. Hierbij is de Raad voornemens om afnemers te consulteren over door GTS voorgestelde afwijkingen van deze bandbreedte. Met deze afwijkingmogelijkheid sluit de Raad juist aan bij de principes van kostenoriëntatie en kostenveroorzaking. Indien GTS deze mogelijkheid niet zou hebben, zouden kosten die GTS maakt die leiden tot tariefwijzigingen en die buiten de bandbreedte liggen, juist leiden tot tarieven die in strijd zijn met deze principes. Immers, deze kosten kunnen door de beperking van 5% niet op juiste wijze over de tariefdragers worden verdisconteerd. Dit zou kunnen betekenen dat GTS niet alle kosten vergoed krijgt. Daarom stelt de Raad vast dat het hanteren van een bandbreedte recht doet aan het wettelijk en regelgevend kader. Deze zienswijze heeft derhalve niet geleid tot een wijziging in het besluit.
208. Evenmin is de Raad het eens met de zienswijze over de onduidelijkheid van de tarieven. De Raad is van oordeel dat een individuele tariefwijziging in beginsel niet meer mag afwijken dan 5% van de gewogen gemiddelde tariefsverandering. De Raad is van mening dat deze beperkte afwijkingmarge recht doet aan de behoefte van afnemers aan zekerheid en duidelijkheid omtrent de hoogte van de tarieven omdat de bandbreedte ervoor zorgt dat substantiële tariefschommelingen worden voorkomen. De zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging in het besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

209. Ter motivering van het percentage van 5% merkt de Raad op dat hij dit heeft vastgesteld op basis van een afweging van voldoende zekerheid over tarieven voor afnemers, terwijl GTS tegelijkertijd beperkte wijzigingen in de onderliggende kostenstructuren gefaseerd kan doorvoeren in de tarieven. Bij de regionale netbeheerders wordt bij de beoordeling van hun tariefvoorstellen eveneens (impliciet) een bandbreedte gehanteerd (invulinstructie). Als netbeheerders voorstellen om van het ene op het andere jaar tarieven aanzienlijk (> 10%) te wijzigen, dan moeten zij dit extra motiveren. De Raad acht een percentage van 5% in lijn met het kostenveroorzakingsprincipe en vindt dat daarmee voldoende zekerheid omtrent tarieven wordt gegeven aan afnemers. Dit betekent dat individuele tariefwijzigingen die maximaal 5% van de gewogen gemiddelde tariefwijziging afwijken, geacht worden in lijn te zijn met het kostenveroorzakingsprincipe. De voorstellen voor tariefwijzigingen binnen deze bandbreedte behoeven niet te worden voorzien van een uitgebreide verklaring door GTS.
210. Kortom, de Raad is van mening dat niet aannemelijk is gemaakt dat de gekozen bandbreedtesystematiek in strijd is met de uitgangspunten van kostenoriëntatie, het kostenveroorzakingsbeginsel en het verbod op kruissubsidiëring. De zienswijzen hebben niet geleid tot een wijziging in het besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Conclusie 'rechtmatigheid, toepassing en onderbouwing van de bandbreedte'

211. De Raad ziet in de zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 32 "AANDACHT BESTEDEN AAN INKOMSTEN UIT MAATWERK" – METHODEBESLUIT TRANSPORTTAAK

212. VEMW is van mening dat de in artikel 82, lid 2 van de Gaswet, bedoelde tariefregulering mede betrekking dient te hebben op de in de Transportvoorwaarden Gas-LNB, art. 5.1.1, bedoelde 'maatwerkdiensten' en dat het besluit op dit punt dient te worden aangevuld.

Reactie 'aandacht besteden aan inkomsten uit maatwerk'

213. De Raad is het eens met deze zienswijze. De onder de transporttaak vallende maatwerkdiensten vallen binnen de regulering van de transporttaak van GTS. De Raad zal de inkomsten en kosten die voortvloeien uit deze diensten meenemen bij de bepaling van de begin- en eindinkomsten. De Raad stelt overigens voor deze diensten geen individuele tarieven vast, omdat het hier 'maatwerk' betreft en geen standaard omschreven producten. Het is dus niet mogelijk om hier vooraf een standaardtarief voor vast te stellen.

Conclusie 'aandacht besteden aan inkomsten uit maatwerk'

214. De Raad ziet in deze zienswijze aanleiding om aanpassingen door te voeren in het methodebesluit transporttaak. De Raad heeft in onderdeel 6.3.1 van het methodebesluit aangegeven dat de inkomsten en kosten die voortvloeien uit maatwerkdiensten worden meegenomen bij de bepaling van de begin- en eindinkomsten.

7 Procedure

ZIENSWIJZE 33 'VERLENGING ZIENSWIJZENPERIODE' - ALGEMEEN

215. GTS geeft aan dat de zienswijzentermijn van 6 weken verlengd had moeten worden, in verband met de aanvullende toelichting die de Raad heeft gestuurd op de rol van de rekenvolumes. Ened geeft aan te betreuren dat de zienswijzentermijn grotendeels in de vakantie viel, omdat daardoor de rechtsbescherming beperkt zou zijn.

Reactie 'verlenging zienswijzenperiode'

216. De Raad is het niet eens met deze zienswijzen. De Raad heeft deze besluiten zeer zorgvuldig voorbereid. Het feit dat de Raad naar aanleiding van vragen nog een aanvullende toelichting heeft gegeven, of het feit dat de zienswijzenperiode grotendeels in de zomervakantie viel, doen hier niets aan af. De Raad licht dit hieronder nader toe.

217. De Raad heeft een zeer uitgebreid traject gevolgd ten aanzien van de voorbereiding van de methodebesluiten, waarbij beide partijen veelvuldig uitgebreid in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze in te dienen (klankbordgroepen) en vragen te stellen ten aanzien van de voorgenomen keuzes van de Raad. Dit heeft onder meer geleid tot een extra toelichting op een passage uit de methodebesluiten. De toelichting van de Raad op de rekenvolumes had niet tot doel een wijziging in de ontwerpbesluiten aan te brengen. Naar de mening van de Raad weerspiegelen de tekst en toelichting van de ontwerpbesluiten al wat de Raad voornemens was te doen. Het doel van de toelichting was enkel deze tekst en toelichting nader uit te leggen, om juist zo gericht mogelijke zienswijzen mogelijk te maken. Hierdoor is de Raad, in tegenstelling tot wat GTS stelt, dus juist extra zorgvuldig te werk gegaan.

218. Dat de zienswijzetermijn grotendeels in de vakantieperiode viel is juist, maar kan niet tot het oordeel leiden dat daardoor de rechtsbescherming beperkt is. In het algemeen is het voor een bestuursorgaan niet mogelijk om rekening te houden met de vakantie(plannen) van potentiële belanghebbenden. Op die manier zou een bestuursorgaan nimmer een besluit ter inzage kunnen leggen of een reactietermijn kunnen vaststellen. Doordat Ened bovendien heeft deelgenomen aan voorbereidende klankbordgroepen, was Ened zoals alle andere partijen op de hoogte van de tijdsplanning en de elementen van de besluiten.

Conclusie van de Raad 'verlenging zienswijzenperiode'

219. Kortom, de Raad concludeert dat er sprake is geweest van een zorgvuldig besluitvormingsproces. De Raad ziet dan ook geen reden om aan te nemen dat de rechtsbescherming is beperkt, danwel dat de zienswijzenperioden hadden moeten worden verlengd in verband met de vakantieperiode of het uitbrengen van een aanvullende toelichting op de besluiten. De Raad ziet in deze zienswijze geen reden tot aanpassing van de reguleringsmethode.

8 Bijlage A

ZIENSWIJZE 34 “ONJUISTHEDEN IN FORMULES VAN BIJLAGE A” - ALGEMEEN

220. GTS en Ened geven aan dat er in Bijlage A bij de besluiten, de bijlage waarin een uitleg van de methode in rekenkundige formules wordt gegeven, enige onjuistheden zitten in formules en dat deze dienen te worden gecorrigeerd.

Reactie ‘onjuistheden in formules van Bijlage A’

221. De Raad is het eens met deze zienswijzen. De Raad heeft geconstateerd dat in verscheidene formules kleine onjuistheden zaten. De Raad heeft formules (1), (10), (11) en (14) op enkele punten aangepast.

Conclusie ‘onjuistheden in formules van Bijlage A’

222. De Raad heeft in de zienswijzen aanleiding gezien om de reguleringsmethode aan te passen. De Raad heeft daartoe de formules (1), (10), (11) en (14) op enkele punten aangepast.

ZIENSWIJZE 35 “VOLLEDIGHEID, ROBUUSTHEID EN TOEPASBAARHEID REKENMODEL” - ALGEMEEN

223. GTS geeft aan dat het rekenmodel, bestaande uit de rekenkundige formules in Bijlage A, ernstige tekortkomingen bevat en om die reden dient te worden verworpen. Deze zienswijzen komen allemaal voort uit het feit dat GTS van mening is dat een rekenmodel moet voldoen aan de bepaalde wiskundige eisen. Specifiek geeft GTS aan dat alleen in bijzondere omstandigheden de werkelijke opbrengsten in 2012 precies gelijk zijn aan de kosten, zodat het model op dit punt tekort zou schieten. Ook geeft GTS aan dat de aard en het aantal van de tariefdragers niet is gedefinieerd en dat dit een tekortkoming is in het model. Tot slot heeft GTS een inhoudelijke opmerking bij het gehanteerde rekenmodel. Volgens GTS leidt de cpi, zoals deze is gedefinieerd in de methodebesluiten, tot een onderschatting of overschatting van de prijsstijging en kan de toepassing van het prijsindexcijfer van Fischer leiden tot een betere weergave van de prijsstijging.

Reactie ‘volledigheid, robuustheid en toepasbaarheid rekenmodel’

224. De Raad merkt op dat de formules zoals die in de bijlage bij de methodebesluiten zijn geformuleerd, in samenhang met de tekst in het methodebesluit moeten worden gelezen en niet op zich zelfstaand. De tekst in het methodebesluit plaatst de formules in het juiste perspectief. Als zodanig vormen tekst en model één geheel en zijn de parameters en formules duidelijk. Indien de rekenkundige formules volledig wiskundig correct worden geformuleerd, neemt de leesbaarheid van de formules zodanig af dat naar de mening van de Raad het doel (eenduidig beleid) voorbij wordt geschoten. Kortom, de Raad is van mening dat de tekst in lezing met de formules eenduidig aangeven wat bedoeld wordt met de regulering.

225. Zoals reeds in zienswijze 20 ‘schatten rekenhoeveelheden en consequenties rendement’ is toegelicht, gebruikt de Raad bij de bepaling van de x -factor de aanname dat de output van GTS gedurende de reguleringsperiode constant blijft. Op deze wijze kan de Raad de kosten in 2012 bepalen. Dit sluit aan bij de wijze waarop de Raad de x -factor bepaalt in de methodebesluiten van regionale netbeheerders elektriciteit en gas. De x -factor heeft als doel de doelmatigheid van GTS te prikkelen; het is niet vereist dat de kosten van GTS in 2012 gelijk zijn aan het niveau van de eindinkomsten. De kosten van GTS kunnen om zeer veel redenen in 2012 afwijken van de eindinkomsten. Enkele voorbeelden hiervan zijn; indien GTS doelmatiger is geworden dan beoogd, of als zij uitbreidingsinvesteringen in gebruik heeft

genomen in de onderhavige reguleringsperiode. De Raad is derhalve van mening dat het model wel degelijk voldoet.

226. De Raad merkt op dat het aantal van de tariefdragers inderdaad niet wordt gedefinieerd in het methodebesluit, maar dat is volgens de Raad geen tekortkoming. Het methodebesluit is niet de juiste plaats voor het definiëren van deze grootheden. De TarievenCode is de plaats om tariefdragers vast te leggen.
227. De Raad is het niet eens met de zienswijzen inzake het indexcijfer. Zoals eerder aangegeven bij de behandeling van zienswijze 25 in deze bijlage past de Raad de cpi zoals die wordt gebruikt bij regionale netbeheerders elektriciteit en gas ook toe op GTS. In de reactie op die eerdere zienswijze heeft de Raad gemotiveerd aangegeven waarop hij deze keuze redelijk acht. De Raad is derhalve van mening dat hij uit moet gaan van de cpi zoals hij die heeft gedefinieerd in de onderhavige methodebesluiten.
228. Daarnaast kan het prijsindexcijfer van Fischer niet worden toegepast zonder gebruik te maken van schattingen. De Raad stelt, zoals reeds meerdere malen eerder in deze bijlage, dat het werken met gerealiseerde gegevens de voorkeur verdient boven het gebruik van schattingen. Het standpunt van de Raad is immers dat zij niet vooruit loopt op toekomstige ontwikkelingen. De zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging in het besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Conclusie ‘volledigheid, robuustheid en toepasbaarheid rekenmodel’

229. De Raad ziet in de zienswijze geen reden tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 36 “INCONSISTENTIES TUSSEN TEKST EN FORMULES” - ALGEMEEN

230. GTS geeft aan dat er discrepanties zitten tussen formule 1, 5 en 6 en de tekst van de besluiten en geeft aan het wenselijk te vinden dat een “disclaimer” wordt opgenomen in de methodebesluiten dat bij (blijvende) onduidelijkheid de tekst prevaleert boven de formulebijlage. GasTerra vraagt zich af waarom de kapitaalsvergoeding van 7% voor nieuwe uitbreidingsinvesteringen niet in de formulebijlage staat, terwijl uit de tekst wel blijkt dat deze 7 % geldt.

Reactie ‘inconsistenties tussen tekst en formules’

231. De Raad is het ten dele eens met deze zienswijze. De Raad heeft naar aanleiding van de zienswijze formule (1) aangepast en de tekstuele inconsistenties verwijderd. Daardoor is een door GTS voorgestelde “disclaimer” niet nodig. Zoals eerder in deze bijlage is aangegeven dienen de formules in samenhang met de tekst in het methodebesluit te worden gelezen. Het is dus niet zo dat het één prevaleert boven het ander. De zienswijze heeft geleid tot een wijziging in het besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit.

Conclusie ‘inconsistenties tussen tekst en formules’

232. De Raad heeft in de zienswijze aanleiding gezien om formule 1 in de bijlage en de tekst van het besluit aan te passen. Ten aanzien van de zienswijze van GasTerra merkt de Raad nog op dat bijlage A een rekenkundige uitwerking geeft van de methode tot vaststelling van de x -factor en van de toepassing van de x -factor en rekenhoeveelheden. Uitbreidingsinvesteringen gaan buiten de methode tot vaststelling van de x -factor om; de kosten worden rechtstreeks vergoed in het tariefbesluit. Dit is de reden waarom de vermogenskostenvergoeding van 7% voor nieuwe uitbreidingsinvesteringen niet in formulebijlage A staat.

9 Bijlage B

ZIENSWIJZE 37 “ROL VAN BRATTLE RAPPORT INZAKE P2P EN REGULERING” – METHODEBESLUIT

TRANSPORTTAAK EN KWALITEITSCONVERSIE

233. EnergieNed geeft in haar zienswijze aan de conclusie van de Raad ten aanzien van pipe-to-pipe-competition te onderschrijven. GTS heeft het onderzoeksbureau AD Little de opdracht gegeven om het onderdeel van het methodebesluit dat over ‘daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen’ (oftewel: pipeline-to-pipeline-competition) gaat te beoordelen⁵⁴. Naar aanleiding van het rapport van dit onderzoeksbureau komt GTS tot de conclusie dat de Raad ten onrechte voorbij gaat aan de betekenis van concurrentie in gastransmissie. Het rapport van The Brattle Group⁵⁵ zou volgens GTS zowel naar inhoud als naar wijze van totstandkoming niet bruikbaar zijn voor de Raad om conclusies op te baseren.
234. Onderzoeksbureau AD Little maakt in het rapport ook een aantal opmerkingen ten aanzien van de leveringszekerheid van binnenlandse afnemers. Zo geeft zij aan dat een beschermingsmaatregel ten behoeve van afnemers op lage druk netten discriminatoir zou zijn, en hiervoor geen goede rechtvaardiging zou bestaan. GTS zou geen onderscheid kunnen maken tussen transitstromen en binnenlandse stromen.
235. GTS is van mening dat de Raad en Brattle ten onrechte geen afstemming hebben gezocht met GTS ten aanzien van het Jepma-effect. Ze concludeert daarom dat de Raad zich niet op het rapport van Brattle kan beroepen.
236. Ook is GTS van mening dat de Raad er ten onrechte vanuit gaat dat voor kwaliteitsconversie niet moet worden afgeweken van kostengeoriënteerde tarieven. Zo wordt niet toegelicht waarom het rapport van The Brattle Group over ‘daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen’ daartoe geen aanleiding geeft en wordt voorbij gegaan aan een door GTS destijds gemeld Jepma-effect ten aanzien van kwaliteitsconversie⁵⁶.

Reactie ‘rol van Brattle rapport inzake P2P en regulering’

237. De Raad is het niet eens met de zienswijze van GTS. De Raad is van oordeel dat de conclusies van het Brattle rapport overeind blijven omdat de reactie van GTS niet leidt tot andere of nieuwe informatie die ertoe zou kunnen leiden dat de conclusies moeten worden bijgesteld. De Raad licht dit hieronder nader toe.
238. Allereerst merkt de Raad op dat GTS in haar zienswijze ten aanzien van bijlage B de begrippen ‘pipeline-to-pipeline-competition’, het Jepma-effect en benchmarken door elkaar gebruikt, terwijl de Raad in het besluit de drie begrippen juist van elkaar heeft onderscheiden. Reden hiervoor is dat het naar de mening van de Raad om verschillende effecten gaat, en het ter verheldering van deze verschillen en ook hun mogelijke rol in de regulering, goed is om ze afzonderlijk te behandelen. Zo ziet het gestelde Jepma-effect op het in gevaar komen van de leveringszekerheid, wat mogelijk een reden zou zijn niet te streng te

⁵⁴ Arthur D Little, Comments on the Brattle report on Pipe-to-Pipe competition, Augustus 2007, bijlage 5 bij zienswijze GTS.

⁵⁵ The Brattle Group, Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS, december 2007.

⁵⁶ GTS verwijst in dit verband naar pagina 47 van het Hydra-rapport, september 2004).

reguleren, terwijl 'daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen' geen relatie heeft met het in gevaar komen van de leveringszekerheid⁵⁷. Van alle drie de onderwerpen heeft de Raad separate analyses gemaakt en uitgewerkt. Ten eerste heeft de Raad onderzoek laten uitvoeren door Brattle naar het bestaan van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen. Ten tweede heeft de Raad zelf beoordeeld of het Jepma-effect aanleiding zou geven tot benchmarking. Ten derde heeft de Raad een analyse uitgevoerd op het door GTS ten tijde van de klankbordgroepen ingebrachte rapport van AD Little ten aanzien van de algemene verplichting tot benchmarking.⁵⁸ Die verplichting zou de Raad aldus AD Little hebben, ongeacht de vraag of sprake is van het Jepma-effect of pipe-to-pipe-competition. Voor een heldere scheiding tussen de drie begrippen gaat de Raad bij het behandelen van de zienswijzen wederom uit van dezelfde driedeling als in bijlage B bij het ontwerpbesluit transporttaak.

239. Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijze heeft de Raad The Brattle Group gevraagd om de zienswijze van GTS te bestuderen. Met name heeft de Raad The Brattle Group verzocht te kijken naar de reactie op de analyses die specifiek betrekking hebben op daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen en aan te geven of deze van invloed zou kunnen zijn op de conclusies in haar oorspronkelijke rapport. Naar aanleiding daarvan is de Raad tot de conclusie gekomen dat de zienswijze niet leidt tot bijstelling van de oorspronkelijke conclusie dat geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen. De Raad is van mening dat GTS niet aannemelijk heeft gemaakt dat ten onrechte voorbij zou zijn gegaan aan de betekenis van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen bij vaststelling van de methode van regulering.
240. Ten aanzien van de zienswijze van GTS inzake de totstandkoming van het Brattle-rapport is de Raad van mening dat hij als onafhankelijke instantie in staat is zelfstandig te beoordelen wat, aan de hand van de geldende wet- en regelgeving, een redelijke en logische onderzoeksstrategie is. Hij is niet gehouden tot afstemming ten aanzien van de insteek van een onderzoek en de daarbij te hanteren aannames/interpretaties. De Raad heeft overigens wel degelijk de feiten en cijfers die in het rapport gebruikt zijn ter controle aan GTS voorgelegd. In die zin kan de Raad geen onzorgvuldigheid verweten worden. Ook heeft GTS in de voorbereidingsprocedure van dit methodebesluit alsnog de mogelijkheid gekregen te reageren op dit rapport, wat zij ook heeft gedaan in haar zienswijze. Op deze manier is tevens gewaarborgd dat alle belanghebbenden op hetzelfde moment over dezelfde inspraakmogelijkheden ten aanzien van het rapport beschikten. Dit acht de Raad redelijk en non-discriminair. De Raad ziet derhalve, zoals reeds eerder aangegeven, in deze zienswijze geen aanleiding om te komen tot andere conclusies ten aanzien van het rapport.
241. Ten aanzien van de zienswijze inzake de rol van het Brattle-rapport op de regulering van de taak kwaliteitsconversie, merkt de Raad op dat in het methodebesluit transport reeds uitvoerig is ingegaan op het onderzoek van The Brattle Group. Hierbij is ook uitvoerig ingegaan op de reden waarom de Raad afwijking van kostenoriëntatie niet aan de orde acht. De Raad blijft ook bij dat standpunt. Wel ziet de Raad in de ingebrachte zienswijze aanleiding om ook in het methodebesluit kwaliteitsconversie (bijlage B) woorden te wijden aan het rapport van The Brattle Group in relatie tot de kwaliteitsconversietaak.

⁵⁷ Sterker nog, indien er daadwerkelijke concurrentie bestaat tussen netwerken zou dit juist tot een prikkel kunnen leiden om extra te investeren om de markt te veroveren, zodat dit juist een positieve impact kan hebben op de leveringszekerheid.

⁵⁸ Arthur D Little, The requirement for tariff benchmarking for European Gas Transmission, Report to Gas Transport Services, maart 2008.

242. Kortom: de Raad zal in het methodebesluit kwaliteitsconversie ingaan op de betekenis van het rapport van The Brattle Group voor de kwaliteitsconversietaak in het bijzonder. De zienswijze heeft geleid tot aanpassing van het methodebesluit kwaliteitsconversie in de zin dat in Bijlage B een toelichting is gegeven op de betekenis van het rapport van The Brattle Group in dit verband.

Conclusie ‘rol van Brattle rapport inzake P2P en regulering’

243. De Raad ziet in de zienswijze van GTS geen reden tot aanpassing van de reguleringsmethode. De Raad ziet in de zienswijze we aanleiding om in Bijlage B bij het methodebesluit kwaliteitsconversie een toelichting te geven op de consequenties die de Raad (al dan niet) verbindt aan het Brattle rapport.

ZIENSWIJZE 38 ‘HET JEPMA-EFFECT MOET LEIDEN TOT BENCHMARKING’ – METHODEBESLUIT TRANSPORTTAAK

244. Ten aanzien van de analyse van de Raad inzake het gestelde Jepma-effect (bijlage B bij het ontwerpbesluit transporttaak) heeft de Raad een aantal zienswijzen ontvangen. Ened bevestigt de conclusies van de Raad in bijlage B. GTS daarentegen geeft aan dat ten onrechte geen rekening wordt gehouden met het gestelde Jepma-effect. GTS geeft aan dat de Raad voorbij is gegaan aan de vaststelling door het CBb dat het gestelde Jepma-effect bij GTS een rol speelt. Bovendien zou de beleidsvrijheid van de Raad worden beperkt door het feit dat een aantal Ministers⁵⁹ het Jepma-effect zouden hebben onderkend als een serieus te beschouwen verschijnsel. Ook geeft GTS aan dat zij recentelijk is geconfronteerd met een tweetal nieuwe gevallen van omleidingstromen.

Reactie ‘Jepma effect moet leiden tot benchmarking’

245. De Raad is het niet eens met de opmerkingen dat hij ten onrechte geen rekening zou houden met de uitspraak van het CBb inzake het Jepma-effect⁶⁰. De verwijzing naar het Jepma-effect door het CBb had met name te maken met het ontbreken van duidelijkheid of het Jepma-effect al dan niet een rol zou spelen bij de vaststelling van de tarieven. Daardoor bestond aldus het CBb teveel onzekerheid over de tarieven. Het is aan de Raad, in de rol van regelgevende instantie, om bij het vaststellen van gereguleerde tarieven te bepalen of sprake is van een noodzaak af te wijken van het Europese uitgangspunt van kostenoriëntatie. Daarom heeft de Raad in de voorbereiding van de onderhavige methodebesluiten onderzoek uitgevoerd naar het Jepma-effect.

246. Na dit zorgvuldige en uitgebreide onderzoek is de Raad tot de conclusie gekomen dat van omstandigheden die aanleiding vormen tot het afwijken van het uitgangspunt van kostenoriëntatie geen sprake is. Het gestelde Jepma-effect treedt niet aantoonbaar op, en kan ook overigens Europeesrechtelijk geen rol spelen in de tariefregulering, zo blijkt al uit onderhavige besluiten. Aan eventuele opmerkingen van Ministers komt in dat licht geen betekenis toe, omdat ze niet zijn gebaseerd op (vergelijkbaar) onderzoek. Daarbij komt dat deze uitspraken alle gedaan zijn vóór de invoering van de beschermingsmaatregel in de technische voorwaarden, op 29 december 2007⁶¹. Zoals in het besluit uitgebreid wordt toegelicht, is er sinds de invoering van die maatregel geen enkel risico meer voor de

⁵⁹ Bijlage 6 bij de zienswijze van GTS bevat een opsomming van de betreffende Ministers.

⁶⁰ Uitspraak LJN: AZ3365 van 30 november 2006.

⁶¹ Artikel 2.1.2.b van de Transportvoorwaarden Gas- LNB, vastgelegd in besluit 102673/17 van 19 december 2007, tot wijziging van de voorwaarden ex artikel 12b eerste lid van de Gaswet met betrekking tot de contractering van capaciteit op OV-exitpunten.

leveringszekerheid van kleinverbruikers. Door het geven van duidelijkheid over de rol van het Jepma-effect heeft de Raad derhalve wel degelijk rekening gehouden met de uitspraak van het CBB.

247. Ten aanzien van de zienswijze van GTS dat zij recentelijk is geconfronteerd met een tweetal nieuwe gevallen van optreden van omleidingsstromen, merkt de Raad op dat het enkele optreden van omleidingsstromen – wat daar verder ook van zij – niet kan worden gekwalificeerd als het Jepma-effect; pas wanneer daardoor de leveringszekerheid in gevaar zou komen zou sprake zijn van een mogelijke reden om actie te ondernemen⁶². Zoals uit het besluit reeds bleek, is er geen sprake van dat door omleidingsstromen de leveringszekerheid in gevaar zal komen. Om die reden leidt deze enkele mededeling dan ook niet tot een andere visie van de Raad ten aanzien van de noodzaak tot benchmarken in dit specifieke verband.
248. Hierbij merkt de Raad nogmaals op dat hij GTS begin dit jaar expliciet heeft verzocht⁶³ aan te geven of de leveringszekerheid in de afgelopen jaren in gevaar was gekomen. GTS heeft in reactie daarop aangegeven geen opsomming te kunnen verstrekken van gevallen waarin het Jepma-effect zich heeft voorgedaan. Behalve een algemene reactie waarom de door de Raad gekozen oplossing van een reserveringsbepaling onrechtmatig en ondeugdelijk zou zijn, heeft zij geen concrete gevallen voorzien van toelichting verstrekt. Van de gelegenheid die de Raad aan GTS heeft geboden om concrete informatie aan te leveren over het optreden van het gestelde Jepma-effect heeft GTS dan ook geen gebruik gemaakt. De Raad is van oordeel dat hij hiermee GTS voldoende kans heeft geboden om met bewijzen te komen dat in de praktijk concreet sprake zou zijn van het gestelde Jepma-effect. De enkele mededeling van GTS dat er twee nieuwe gevallen van omleidingsstromen zijn, zonder daarbij enige melding te maken van nadere details of bewijsstukken, leidt derhalve bij de Raad niet tot een andere belangenafweging ten aanzien van het optreden van het gestelde Jepma-effect.

Conclusie 'Jepma effect moet leiden tot benchmarking'

249. De Raad ziet in de zienswijze geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 39 'RAPPORT AD LITTLE INZAKE BENCHMARKING' - TRANSPORTTAAK

250. AD Little stelt in het rapport in de bijlage bij de zienswijze van GTS, dat de Raad bij de regulering van GTS überhaupt verplicht is een tarievenbenchmark uit te voeren op basis van de Verordening. Hierbij verwijst AD Little naar het eerder, ten tijde van de klankbordgroepen, door GTS ingediende rapport van AD Little, waarover de Raad reeds sprak in paragraaf 6.1 van het ontwerpbesluit transporttaken. Uit deze zienswijze van GTS zou volgen dat, gezien de specifieke situatie van GTS, kostenoriëntatie van tarieven zou kunnen worden losgelaten en een benchmark van tarieven verplicht zou zijn. Ened en GasTerra geven aan de conclusie van de Raad inzake het ingezonden document van AD Little te onderschrijven.

Reactie 'Rapport AD Little inzake benchmarking'

251. Ten aanzien de verwijzing van GTS naar het door haar ingediende rapport van AD Little inzake benchmarken, merkt de Raad op dat deze zienswijze geen nieuwe informatie bevat die tot een andere

⁶² Zie ook de definitie die GTS heeft gegeven in eerder documenten, opgesomd in voetnoot 68 bij het ontwerpbesluit transporttaak.

⁶³ Brief 102814_2-51.B845, waarin onder meer gevraagd is een uitputtende opsomming te geven van eventuele Jepma-gevallen sinds 2005, een omschrijving van die gevallen, de afnemers die ermee werden geconfronteerd, en de tijdsduur.

conclusie zouden leiden. De methodebesluiten bevatten naar de mening van de Raad reeds een afdoende motivering waarom de Raad de inhoud van het rapport van AD Little niet onderschrijft.

Conclusie 'Rapport AD Little inzake benchmarking'

252. De Raad ziet in deze zienswijze geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

10 Overig (procedure en technische opmerkingen)

ZIENSWIJZE 40 “RELATIE MET TERINZAGELEGGING X-FACTORBESLUIT” - ALGEMEEN

253. GTS geeft verder aan dat de *x*-factorbesluiten ter inzage moeten worden gelegd, in verband met het wettelijk voorgeschreven overleg met representatieve organisaties en de gezamenlijke netbeheerders.

Reactie ‘relatie met terinzagelegging *x*-factorbesluit’

254. De Raad is het niet eens met deze zienswijze. De Raad gaat niet inhoudelijk in op de zienswijze van GTS ten aanzien van het ter inzage leggen van de *x*-factorbesluiten, aangezien deze geen betrekking heeft op de voorliggende methodebesluiten.

Conclusie ‘relatie met terinzagelegging *x*-factorbesluit’

255. De Raad ziet in de zienswijze geen aanleiding tot aanpassing van de reguleringsmethode.

ZIENSWIJZE 41 “OVERIGE TECHNISCHE OPMERKINGEN” - ALGEMEEN

256. GTS geeft aan dat opmerkingen over terminologie als ‘verlaging van de tarieven’, ‘lager’ en ‘korting’, die onjuist zou zijn. GTS geeft in haar zienswijze daarnaast nog aan dat de titel van een paragraaf “Bepaling *x*-factor op hoofdlijnen” luidt, maar dat zij er vanuit gaat dat het besluit ter zake volledig is.

Reactie ‘overige technische opmerkingen’

257. De Raad is het eens met de zienswijze. De Raad zal termen als ‘verlaging’, ‘lager’ en ‘korting’ neutraal maken in de besluiten en zal de betreffende titel van paragraaf 6.3.1 van de besluiten verduidelijken.

Conclusie ‘overige technische opmerkingen’

258. De Raad ziet in de zienswijze geen reden tot aanpassing van de reguleringsmethode. De Raad zal wel termen als ‘verlaging’ en ‘lager’ neutraal maken in de besluiten. Voor wat betreft het begrip ‘korting’ zal de Raad dit begrip niet aanpassen, omdat dit een wettelijke definitie is, welke de Raad niet aan wenst te passen. Deze bewoording sluit overigens niet uit dat deze factor ook negatief kan zijn, zodat de Raad aanpassing op dit punt niet nodig acht. De Raad zal ook de betreffende titel van paragraaf 6.3.1 van de besluiten verduidelijken.