Bijlage 3 – Reactie op zienswijzen van belanghebbenden

Bijlage bij het besluit van 11 oktober 2011 met kenmerk 103557_1/331.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 2
2. Leeswijzer 3
3. Belanghebbenden 4
3.1 EDF SA 4
3.2 TAQA 5
3.3 De Staat der Nederlanden 6
4. Te reguleren taken 8
5. Beoordelingskader van de Raad 10
5.1 Wettelijke doelstellingen 10
5.2 Het verbod van reformatio in peius 11
5.3 Nieuwe elementen 13
5.4 Efficiënt kostenniveau 14
6. Fundamenten van de methode van regulering 16
6.1 Beoordeling efficiëntie GTS 16
6.2 Redelijk rendement 23
6.3 Hoogte GAW 43
6.4 Investeringsklimaat 52
6.5 Op kosten gebaseerde tarieven 57
6.6 Duur van de reguleringsperioden 59
7. Bepaling van de *x*-factor 60
8. Van *x*-factor naar tarieven 64
9. Totstandkoming en eventuele wijziging van dit besluit 69

1. Inleiding

1. In het besluit waar deze bijlage deel van uitmaakt, geeft de Raad uitvoering aan artikel 82, tweede lid, van de Gaswet. In deze bijlage behandelt de Raad de zienswijzen die zijn ingediend op de ontwerpbesluiten ten behoeve van de regulering van achtereenvolgens de transporttaak, de balanceringstaak en de kwaliteitsconversietaak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (hierna gezamenlijk: de ontwerpbesluiten). Per taak is er een ontwerpbesluit vastgesteld met betrekking tot de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2009 (hierna: tweede reguleringsperiode) en een ontwerpbesluit met betrekking tot de periode van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2013 (hierna: derde reguleringsperiode).

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 indieners van de zienswijzen hebben er ook voor gekozen hun zienswijzen op de zes ontwerpbesluiten in één document weer te geven. Deze bijlage zal aan elk van de zes afzonderlijke methodebesluiten worden gevoegd.

Wat hieraan vooraf ging

3. De ontwerpbesluiten met de daarop betrekking hebbende stukken 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 17 mei 2011[1], gedurende zes weken ter inzage gelegen. Op 20 juni 2011 heeft een hoorzitting plaatsgevonden ten kantore van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

4. De Raad heeft zienswijzen ontvangen van de volgende partijen:
   - Vereniging Energie-Nederland (hierna: Energie-Nederland);
   - Gas Transport Services B.V. (hierna: GTS);
   - Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO-Noord/Glaskracht (hierna: LTO);
   - Staat der Nederlanden / Minister van Financiën (hierna gezamenlijk: de Staat);
   - TAQA Energy B.V. (hierna: TAQA);
   - Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW);
   - EDF SA (hierna: EDF).

[1] Staatscourant 17 mei 2011, nr. 8796.

2. Leeswijzer

5. De Raad heeft de ingebrachte zienswijzen per onderwerp geclusterd, kort samengevat en genummerd. In deze bijlage wordt per onderwerp ingegaan op de ingediende zienswijzen. Daarbij volgt de Raad zoveel mogelijk de structuur van de ontwerpbesluiten.

6. In hoofdstuk 3 wordt allereerst ingegaan op de belanghebbendheid van partijen en de ten aanzien van dit onderwerp ingebrachte zienswijzen. In hoofdstuk 4 gaat de Raad in op een zienswijze ten aanzien van de te reguleren wettelijke taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. In hoofdstuk 5 behandelt de Raad zienswijzen ten aanzien van het beoordelingskader van de Raad (vergelijk hoofdstuk 5 van de ontwerpbesluiten). In hoofdstuk 6 komen de zienswijzen aan de orde die gaan over de fundamenten van de methode van regulering (vergelijk hoofdstuk 6 van de ontwerpbesluiten). Vervolgens bespreekt de Raad in hoofdstuk 7 en 8 achtereenvolgens de zienswijzen die betrekking hebben op de bepaling van de *x*-factor en de relatie tot de tarieven (vergelijk hoofdstuk 7 en 8 van de ontwerpbesluiten). Tot slot wordt in hoofdstuk 9 ingegaan op zienswijzen ten aanzien van de eventuele tussentijdse wijziging van de methodebesluiten (vergelijk hoofdstuk 9 van de ontwerpbesluiten).

3. Belanghebbenden

7. Op grond van artikel 3:15, eerste lid, 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 belanghebbende zijn in de zin van de Awb. Bovendien zijn door enkele partijen zienswijzen ingebracht over de ontvankelijkheid van TAQA en de Staat.

8. Artikel 1:2, eerste lid, 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 drie partijen - EDF, TAQA en de Staat - heeft de Raad vastgesteld dat deze niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. In dit hoofdstuk zal de Raad nader toelichten waarom deze partijen geen belanghebbende zijn. Daarbij behandelt de Raad in dit hoofdstuk de ingebrachte zienswijzen met betrekking tot de ontvankelijkheid van TAQA en de Staat. Voor de goede orde merkt de Raad op dat de overige partijen die zienswijzen hebben ingediend als belanghebbende moeten worden aangemerkt.

3.1 EDF SA

9. Wil een belang gekenmerkt worden als een persoonlijk belang, dan moet het bij het besluit betrokken belang iets zijn waardoor men zich onderscheidt van willekeurige anderen.[2] EDF is één van de vele marktpartijen die (al dan niet direct) een financieel belang hebben bij de hoogte van de tarieven van GTS. De zienswijzen van EDF, waarin wordt gewezen op stabiliteit in de markt en een redelijk rendement op (gasrotonde-)investeringen, wordt blijkens de inhoud ook naar voren gebracht als zijnde afkomstig van een marktpartij. Ten aanzien van EDF kan daarom niet zonder meer worden gesteld dat de belangen bij de onderhavige besluiten zich *in bijzondere mate* onderscheiden van de belangen van andere marktpartijen. EDF is dan ook bij brief van 8 september 2011 gevraagd om aan te geven op welke wijze de belangen van EDF, gemoeid bij onderhavige besluiten, zich onderscheiden van de belangen van andere marktpartijen.

10. Hierop heeft EDF bij mail van 28 september 2011 laten weten dat EDF niets meer toe te voegen heeft aan hetgeen reeds in de zienswijze is weergegeven.

Reactie

11. EDF stelt in de zienswijze van 28 juni 2011 dat EDF een actieve deelnemer is op de Nederlandse gasmarkt. De belangen die met deze activiteiten gemoeid zijn, onderscheiden zich echter niet *in bijzondere mate* van andere marktpartijen. De mate van activiteit is daarvoor, naar het oordeel van de Raad, niet doorslaggevend. EDF kan daarom niet worden gekwalificeerd als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

Conclusie

12. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de zienswijzen van EDF niet-ontvankelijk worden geacht en verder niet zullen worden behandeld.

---

[2] Zie Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 14e druk, Den Haag, 2008, pagina 71.

3.2 TAQA

Zienswijze 1 "TAQA dient niet-ontvankelijk te worden verklaard"

13. Energie-Nederland geeft in haar zienswijze aan dat TAQA een energiebedrijf is dat investeert in de exploratie en productie van olie en gas, water- en elektriciteitscentrales, pijpleidingen, duurzame energie en in gasopslag. Energie-Nederland stelt vast dat de ontwerpbesluiten zijn gericht tot GTS, dat TAQA derhalve niet kan worden aangemerkt als een belanghebbende op grond van artikel 1:2 Awb en dat tijdens de hoorzitting TAQA evenmin aannemelijk heeft kunnen maken dat zij een eigen, onderscheidend belang heeft ten opzichte van andere gasopslagbedrijven. Energie-Nederland merkt ten slotte op dat TAQA evenmin op grond van artikel 1:2, derde lid, Awb is aan te merken als een rechtspersoon die de collectieve belangen van een groep behandelt, noch dat TAQA is aan te merken als een representatieve organisatie op grond van artikel 61, vierde lid, Gaswet.

Reactie

14. TAQA voert met betrekking tot haar ontvankelijkheid het volgende aan. TAQA heeft een eigen, objectief bepaalbaar, actueel en persoonlijk belang dat rechtstreeks betrokken is bij de ontwerpbesluiten met betrekking tot de transporttaak van GTS. Deze besluiten raken TAQA in haar concurrentiebelang op de gasflexibiliteitsmarkt. Deze belangen deelt TAQA met andere gasopslagen; daarom is er eveneens sprake van categorale belanghebbendheid, de groep 'gasopslagen' is een bepaalbare groep. De ontwerpbesluiten hadden bovendien in een speciale tariefregeling voor gasopslagbedrijven moeten voorzien en daarmee zou deze bepaalbare groep een bijzondere positie innemen in de ontwerpbesluiten, waarmee de belanghebbendheid vaststond. Het ontbreken van deze bijzondere positie zou niet mogen leiden tot het ontbreken van belanghebbendheid.

15. De Raad stelt vast dat TAQA geen eigen, objectief bepaalbaar, actueel en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij de onderhavige besluiten. TAQA is immers geen geadresseerde van de besluiten en evenmin kan worden gesteld dat TAQA zich in haar belang onderscheidt van andere netgebruikers. De groep gasopslagbedrijven wordt bovendien geen bijzondere positie toegekend in de ontwerpbesluiten. Dat TAQA stelt dat gasopslagen in de ontwerpbesluiten wel een bijzondere positie toegekend had moeten worden, omdat voor gasopslagen een bijzonder tarief zou moeten gelden, doet daar – wat er ook van zij – niets aan af. Een methodebesluit is niet bij uitstek de plaats waar deze door TAQA gewenste bijzondere positie voor gasopslagbedrijven dient te worden opgenomen. Immers, artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas bepaalt dat de tariefstructuren, bedoeld in artikel 12a van de Gaswet, de verschillende categorieën afnemers en de toerekening van de kosten aan die categorieën bevatten. Een eventuele bijzondere positie voor gasopslagbedrijven zou derhalve in voornoemde tariefstructuren vastgelegd moeten worden. De Raad wijst er op dat deze tariefstructuren door hem worden vastgesteld op voorstel van de gezamenlijke netbeheerders. De conclusie is dat TAQA door de ontwerpbesluiten derhalve niet rechtstreeks in haar belangen wordt getroffen en dat TAQA geen belanghebbende is.

Conclusie

16. De Raad volgt de zienswijze van Energie-Nederland en merkt TAQA niet aan als belanghebbende. De zienswijzen van TAQA worden niet-ontvankelijk geacht en verder niet behandeld.

3.3 De Staat der Nederlanden

Zienswijze 2 "De Staat dient niet-ontvankelijk te worden verklaard"

17. Energie-Nederland voert in haar zienswijze aan dat de Staat (de Staat der Nederlanden en/of de minister van Financiën) niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. Immers, de Staat kan noch worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, noch in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, noch in de zin van artikel 61, vierde lid, van de Gaswet. Energie-Nederland benadrukt dat de Staat geen rechtstreeks belang heeft omdat het belang is afgeleid van het belang van GTS. Er is geen eigen belang. Er is weliswaar een financieel belang, maar dat kan niet worden aangemerkt als een eigen belang bij de voorliggende ontwerpbesluiten, aldus Energie-Nederland. Ook VEMW heeft tijdens de hoorzitting aangevoerd dat de Staat geen belanghebbende is.

18. De Staat stelt zich op het standpunt dat zowel de Staat als de minister van Financiën zijn te beschouwen als belanghebbende. De Staat is namelijk voor 100% middellijk (via Gasunie N.V.) aandeelhouder van GTS. Gesteld wordt dat, alhoewel het enkele aandeelhouderschap als regel onvoldoende is om een rechtstreeks belang aan te nemen, het rechtstreeks belang in dit geval kan worden aangenomen omdat de aandeelhouder een van de onderneming los staand belang heeft. Dat laatste doet zich volgens de Staat voor wanneer een (voorgenomen) besluit rechtstreeks – en dus niet via het aandeelhouderschap als zodanig – gevolgen voor een aandeelhouder heeft. Daar is in dit geval sprake van. Daarbij acht de Staat relevant dat de betrokkenheid van de Staat in Gasunie niet primair is ingegeven door het belang dat een 'reguliere' aandeelhouder heeft, te weten dat van een economisch aantrekkelijke investering, maar juist strekt tot het waarborgen van publieke belangen. De voorgenomen besluiten hebben volgens de Staat ernstige gevolgen voor de solvabiliteit van GTS en de mogelijkheid voor GTS om de noodzakelijke investeringen te doen.

19. Daarnaast hebben de voorgenomen besluiten volgens de Staat rechtstreeks gevolgen voor de in Europese richtlijnen en nationale wetgeving vastgelegde voorzieningszekerheid van gas in Nederland. Het waarborgen van de voorzieningszekerheid behoort tot de publieke belangen die door de minister moeten worden geborgd. Uit artikel 1:2, tweede lid, Awb volgt dat de aan het betrokken bestuursorgaan – hier: de minister van Financiën – toevertrouwde belangen moeten worden aangemerkt als zijn belangen. Omdat het voorgenomen besluit de door de minister behartigde belangen direct raakt, heeft de minister een rechtstreeks belang bij de voorgenomen besluiten.

Reactie

20. De hier weergegeven zienswijzen zien op de vraag of de Staat een rechtstreeks belang heeft bij de methodebesluiten. In dit verband is voornamelijk het leerstuk van het afgeleide belang aan de orde. Ten aanzien van dit leerstuk merkt de Raad op dat de jurisprudentie niet eenduidig is en incidenteel ook aandeelhouders van direct-belanghebbende partijen als belanghebbende aanmerkt.

21. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) heeft in een eerdere uitspraak al eens de belanghebbendheid bevestigd van partijen in de hoedanigheid van investeerders in het net van de netbeheerder.[3] De belangen van de Staat zijn echter naar het oordeel van de Raad minder rechtstreeks bij de besluiten betrokken dan de situatie die aan genoemde uitspraak ten grondslag lag. Daarbij wijst

[3] Uitspraak van 20 juli 2009, AWB 07/518, 07/519 en 07/520, LJN: BJ4704.

de Raad erop dat de Staat slechts bij de methodebesluiten is betrokken als aandeelhouder van Gasunie N.V., daar de tariefregulering van dochteronderneming GTS gevolgen kan hebben voor het rendement dat de Staat op zijn participatie in Gasunie N.V. kan behalen. De Staat is derhalve slechts indirect, via Gasunie N.V., betrokken bij de gereguleerde onderneming GTS. De Raad acht de Staat daarmee niet rechtstreeks bij de besluiten betrokken, zodat de Staat niet als belanghebbende kan worden gekwalificeerd.

Conclusie

22. De Raad volgt de zienswijzen van Energie-Nederland en VEMW en merkt de Staat niet aan als belanghebbende. De zienswijzen van de Staat worden niet-ontvankelijk geacht en verder niet behandeld.

4. Te reguleren taken

Zienswijze 3 "Aansluittaak dient ook in de tweede en derde reguleringsperiode te worden gereguleerd"

23. Energie-Nederland stelt zich op het standpunt dat ook de aansluittaak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet dient te worden gereguleerd. Het achterwege laten van deze wettelijke taak in de tweede en derde reguleringsperiode is naar de mening van Energie-Nederland in het voordeel van GTS. Immers, GTS is ten aanzien van de aansluittaak dan nog niet op grond van een specifieke regulering gehouden tot doelmatig, efficiënt en kostendekkend werken. Teneinde de zaak niet nog complexer te maken, kan Energie-Nederland zich voor dit moment echter verenigen met het achterwege laten van de regulering van de aansluittaak in de tweede en derde reguleringsperiode.

Reactie

24. De Raad merkt op dat hij het met Energie-Nederland eens is dat de aansluittaak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet dient te worden gereguleerd. Zoals de Raad in de vernietigde methodebesluiten van 16 december 2008 heeft aangegeven, heeft hij dit echter niet kunnen doen in de tweede reguleringsperiode. Het CBb heeft dit oordeel van de Raad in zijn uitspraak van 29 juni 2010 onderschreven.

25. De Raad is voorts van oordeel dat de regulering moet worden verankerd in de tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in de artikelen 12a en 12b van de Gaswet die de Raad op voorstel van de gezamenlijke netbeheerders vaststelt. Een dergelijke verankering heeft nog niet plaatsgevonden, mede in verband met het feit dat in het op 27 maart 2009 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel tot wijziging van (onder meer) de Gaswet een wettelijk regime voor gasaansluitingen was opgenomen. Dit wetsvoorstel heeft erin geresulteerd dat de Gaswet per 1 april 2011 expliciet een aansluittaak voor de netbeheerder bevat (artikel 10, vijfde lid). Er moeten thans nog de nodige inspanningen worden gepleegd om dit nieuwe wettelijke regime inzake de gasaansluitingen verder concreet in te vullen. Bij brief van 6 juni 2011 heeft de Raad de gezamenlijke netbeheerders daarom gevraagd om op korte termijn over te gaan tot het indienen van een voorstel tot wijziging van de tariefstructuren en voorwaarden dat invulling geeft aan de nieuwe wettelijke bepalingen met betrekking tot de aansluiting en het aansluitpunt. De gezamenlijke netbeheerders hebben bij brief van 21 juni 2011 geantwoord een dergelijk voorstel naar verwachting in het vierde kwartaal van 2011 te kunnen indienen. Dit traject vraagt ook om een uitgebreide analyse van de aansluittaak als zodanig en afstemming met de markt. Uit een eerder onderzoek van de Raad naar de regulering van gasaansluitingen is namelijk gebleken dat regulering van lichte aansluitingen en aansluitpunten van zware aansluitingen die regionale netbeheerders aanleggen, beheren en onderhouden goed mogelijk is door middel van standaard aansluitcategorieën en standaardvergoedingen. Voor de aansluitingen die GTS aanlegt, beheert en onderhoudt ligt dit complexer en is meer onderzoek nodig. De Raad is van oordeel dat de vaststelling van de nieuwe methodebesluiten niet kan wachten totdat al deze maatregelen zijn genomen en heeft er daarom voor gekozen om de aansluittaak nog niet in de methodebesluiten op te nemen.

26. Ten slotte concludeert de Raad in zijn reactie op zienswijze 71 dat partijen geen tussentijdse wijziging van de methodebesluiten wensen. De Raad zal hieraan tegemoet komen en derhalve ook niet voor de

aansluittaak een tussentijdse wijziging doorvoeren. De Raad is voornemens om de aansluittaak wel met ingang van de vierde reguleringsperiode te reguleren en zal daartoe de nodige maatregelen treffen.

Conclusie

27. De zienswijze van Energie-Nederland geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

5. Beoordelingskader van de Raad

5.1 Wettelijke doelstellingen

Zienswijze 4 "GTS moet voortdurend een afweging maken tussen CAPEX en OPEX"

28. Energie-Nederland benadrukt in haar zienswijze dat GTS in haar keuzes voortdurend de afweging moet maken tussen enerzijds investeringen die leiden tot kapitaalkosten (CAPEX) en anderzijds operationele kosten (OPEX). Energie-Nederland stelt dat dit meer expliciet verwoord moet worden in de methodebesluiten.

Reactie

29. De Raad stelt voorop dat de door Energie-Nederland genoemde afwegingen alleen nog effect kunnen sorteren voor de toekomst terwijl de Raad met de huidige methodebesluiten ook deels het verleden reguleert. De zienswijze van Energie-Nederland kan derhalve enkel betrekking hebben op de methodebesluiten ten aanzien van de derde reguleringsperiode.

30. De methode van regulering werkt zodanig dat GTS, door haar bedrijfsvoering efficiënter in te richten dan de voor een reguleringsperiode geldende efficiëntiedoelstelling, binnen die reguleringsperiode op het bestaande net een hoger rendement kan behalen dan het redelijke rendement.[4] Daarnaast zal de Raad de kosten van uitbreidingsinvesteringen in de tarieven verrekenen voor zover deze kosten doelmatig zijn.[5] De Raad verwijst in dit verband naar hoofdstuk 8 voor de wijze waarop hij dit vorm zal geven. De prikkel die GTS vanuit de regulering ondervindt om de doelmatigheid van haar bedrijfsvoering te vergroten, heeft onder andere betrekking op de afweging die GTS binnen het geldende wettelijke kader moet maken tussen enerzijds investeringen die leiden tot kapitaalkosten en anderzijds operationele kosten. De Raad is het met Energie-Nederland eens dat deze afweging ten behoeve van de toekomst meer expliciet verwoord kan worden in de methodebesluiten.

Conclusie

31. De Raad past de ontwerpbesluiten met betrekking tot de derde reguleringsperiode naar aanleiding van deze zienswijze aan door een passage toe te voegen waarin de afweging tussen enerzijds investeringen die leiden tot kapitaalkosten en anderzijds operationele kosten expliciet wordt benoemd.

[4] Het omgekeerde geldt uiteraard ook: indien GTS het niet lukt om haar bedrijfsvoering efficiënter in te richten, zal zij een lager rendement behalen dan het redelijke rendement.

[5] Dit zal vanaf 1 juli 2011 geschieden op basis van de artikelen 39e en 39f van de Gaswet.

5.2 Het verbod van reformatio in peius

Zienswijzen 5 en 6 "Verbod van reformatio in peius moet worden beoordeeld in methodebesluiten zelf" & "Ontwerpbesluiten zijn in strijd met het verbod van reformatio in peius"

32. GTS stelt dat de twee redenen die de Raad aanvoert om op de betekenis van het verbod van reformatio in peius niet in de ontwerpbesluiten maar pas in het kader van de *x*-factorbesluiten en tariefbesluiten in te gaan ondeugdelijk zijn. Een besluit tot vaststelling van de methode van regulering kan *als zodanig* reformatio in peius opleveren, en wel ten opzichte van een eerder methodebesluit over dezelfde periode. Of er sprake is van reformatio in peius kan niet pas bij de vaststelling van de *x*-factorbesluiten of tariefbesluiten worden onderzocht, er dient te worden onderzocht of de methodebesluiten zelf in strijd zijn met het verbod van reformatio in peius.

33. Voorts stelt GTS dat duidelijk is dat de ontwerpbesluiten met betrekking tot de tweede reguleringsperiode (2006 tot en met 2009) in strijd zijn met het verbod van reformatio in peius. Dit is evident als gekeken wordt naar de *x*-factor – en daarmee: tarieven – waartoe deze ontwerpbesluiten zouden leiden. GTS is van mening dat er in ieder geval één grens is: het absolute niveau van de gemiddelde tarieven van GTS in (in ieder geval) de periode 2006 tot en met 2009 mag niet lager zijn dan dat van de gemiddelde tarieven die zouden hebben gegolden indien GTS geen rechtsmiddelen zou hebben ingesteld.

Reactie

34. De Raad heeft in enkele andere zienswijzen van GTS aanleiding gezien om onderdelen van de methode van regulering aan te passen. Deze aanpassingen leiden er, tezamen met de *x*-factorbesluiten met betrekking tot de tweede reguleringsperiode dat de Raad heden heeft vastgesteld, toe dat de door GTS in haar zienswijze aangeduide ondergrens, te weten het absolute niveau van de gemiddelde tarieven in de periode 2006 tot en met 2009, niet ten nadele van GTS wordt overschreden. In dit licht heeft het beginsel van reformatio in peius voor de methodebesluiten met betrekking tot de tweede reguleringsperiode geen praktische betekenis en behoeft de zienswijze van GTS geen verdere bespreking. In de twee hierna volgende zienswijzen gaat de Raad in op de eventuele betekenis van dit beginsel voor de derde reguleringsperiode.

Conclusie

35. De zienswijzen als zodanig geven geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen. Echter, als gevolg van de reactie op andere zienswijzen heeft de Raad paragraaf 5.3.2 van de ontwerpbesluiten, dat handelt over reformatio in peius, geschrapt.

Zienswijze 7 "verbod van reformatio in peius betekent dat het vertrekpunt voor de derde reguleringsperiode niet ongunstiger mag zijn dan deze oorspronkelijk zou zijn geweest"

36. GTS merkt op dat indien zij geen bezwaar of beroep zou hebben ingesteld tegen het methodebesluit en het *x*-factorbesluit over de periode 2006 tot en met 2009, het vertrekpunt voor de periode 2010 tot en met 2013 zou zijn bepaald door de tarieven en kosten van GTS in het jaar 2009, op basis van de oorspronkelijke (vernietigde) besluiten. GTS stelt dat het verbod van refomatio in peius met zich mee

brengt dat het vertrekpunt voor de periode 2010 tot en met 2013 niet ongunstiger mag zijn voor GTS dan deze op basis van de oorspronkelijke besluiten over de periode 2006 tot en met 2009 zou zijn geweest.

Reactie

37. Zoals de Raad in de reactie op zienswijzen 5 en 6 heeft aangegeven is het absolute niveau van de gemiddelde tarieven in de periode 2006 tot en met 2009 niet lager dan de gemiddelde tarieven die zouden hebben gegolden indien GTS geen rechtsmiddelen zou hebben ingesteld. Het vertrekpunt voor de derde reguleringsperiode, 2010 tot en met 2013, is evenmin ongunstiger voor GTS. In dit licht heeft het beginsel van reformatio in peius voor de methodebesluiten geen praktische betekenis en behoeft de zienswijze van GTS geen verdere bespreking.

Conclusie

38. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 8 "Eventuele verlaging tarieven derde reguleringsperiode alleen mogelijk indien dat voortvloeit uit beroepsgronden van Energie-Nederland en VEMW"

39. GTS wijst er op dat zij met betrekking tot de derde reguleringsperiode weliswaar geen rechtsmiddelen heeft aangewend tegen het methodebesluit maar wel tegen het bijbehorende *x*-factorbesluit. GTS komt tot de slotsom dat enkel een tweetal beroepsgronden van Energie-Nederland en VEMW tegen het methodebesluit met betrekking tot 2009 tot en met 2012 kan leiden tot lagere (absolute) tarieven, te weten de gronden 'toepassing van de Beleidsregel' en 'GAW'. Een verlaging van de tarieven dient dan wel volledig door die punten te kunnen worden verklaard.

Reactie

40. De Raad stelt vast dat de methodebesluiten met betrekking tot de derde reguleringsperiode leiden tot lagere (absolute) tarieven in vergelijking met de vernietigde besluiten. Dit resultaat is deels te herleiden tot de beroepsgronden van Energie-Nederland en VEMW, deels is dit een gevolg van keuzes die de Raad ambtshalve heeft gemaakt. Met betrekking tot dit laatste aspect merkt de Raad in algemene zin op dat hij als gevolg van de uitspraken van het CBb van 30 november 2006 en 29 juni 2010 gehouden is geheel nieuwe methodebesluiten vast te stellen met inachtneming van het recht en de feiten en omstandigheden van nu. Mede gelet op de consistentie die de Raad wil betrachten in zijn reguleringspraktijk van netbeheerders leidt dit gegeven er toe dat de Raad 'nieuwe elementen' in de methode van regulering zal moeten opnemen.

41. Ten aanzien van de stelling van GTS dat er een inhoudelijk verband zou moeten bestaan tussen de beroepsgronden die door Energie-Nederland en VEMW zijn ingediend en de verlaging van de (absolute) tarieven merkt de Raad het volgende op. De Raad is van oordeel dat het verbod van reformatio in peius niet de vergaande strekking heeft die GTS er aan toekent. Bij dit verbod gaat het er om dat de indiener van het rechtsmiddel niet in een slechtere positie mag worden gebracht dan waarin hij zonder dat rechtsmiddel gebracht zou zijn geweest. Dit verbod leidt evenwel uitzondering in het geval dat meerdere partijen met verschillende, tegengestelde belangen rechtsmiddelen aanwenden. Met betrekking tot de *x*-factorbesluiten ten aanzien van de jaren 2009-2012 is dat het geval, aangezien naast GTS ook Energie-Nederland bezwaar en beroep heeft aangetekend. Dit neemt echter niet weg

dat twee partijen met parallelle belangen, Energie-Nederland en VEMW, niet slechter mogen worden van het – als enige partijen – instellen van beroep tegen de methodebesluiten 2009-2012.

42. Voorts is de Raad van oordeel dat het nemen van een nieuw besluit na vernietiging, met inachtneming van het verbod van reformatio in peius, niet zo beperkt moet worden opgevat dat het nieuw te nemen besluit slechts op die elementen kan worden herzien die in de beroepsgronden besloten lagen. Zoals hiervoor vermeld, is de Raad van oordeel dat hij als gevolg van de uitspraken van het CBb van 30 november 2006 en 29 juni 2010 gehouden is geheel nieuwe methodebesluiten vast te stellen met inachtneming van het recht en de feiten en omstandigheden van nu. Daarbij is het uit oogpunt van rechtszekerheid van belang dat de Raad wijzigingen die niet te herleiden zijn tot de ingediende beroepsgronden goed motiveert. De methodebesluiten bevatten deze motivering.

Conclusie

43. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

5.3 Nieuwe elementen

Zienswijze 9 "In strijd met het uitgangspunt van regulatoire zekerheid zijn nieuwe elementen in de ontwerpbesluiten geïntroduceerd"

44. GTS stelt dat er naast het verbod van reformatio in peius nog een andere beperking is van de ruimte die de Raad zich kan veroorloven bij zijn heroverweging en dat is de eis van 'regulatoire zekerheid', een species van het verbod van willekeur en de rechtsbeginselen van rechtszekerheid, vertrouwen en consistentie. GTS is van mening dat op grond van de eis van regulatoire zekerheid aanpassingen in de methode die geen directe grondslag vinden in de uitspraken van het CBb of de daaraan voorafgaande beroepen slechts mogelijk zijn indien daarvoor (zeer) klemmende redenen bestaan. GTS constateert dat de Raad in strijd met dit uitgangspunt enkele nieuwe elementen heeft geïntroduceerd terwijl een motivering daarvoor ontbreekt.

Reactie

45. Zoals de Raad reeds in de ontwerpbesluiten uiteen heeft gezet, is uitgangspunt in het bestuursrecht dat een bestuursorgaan zich bij het nemen van een besluit baseert op het recht en de feiten en omstandigheden zoals deze zijn op het moment van het nemen van het besluit. Dit geldt ook na een vernietiging van een voorgaand besluit door de rechter.

46. De Raad stelt vast dat het CBb in zijn uitspraken van 30 november 2006 en 29 juni 2010 de methodebesluiten met betrekking tot de tweede en derde reguleringsperiode telkens in zijn geheel heeft vernietigd. De Raad is dus gehouden geheel nieuwe methodebesluiten vast te stellen met inachtneming van het recht en de feiten en omstandigheden van nu. Mede gelet op de consistentie die de Raad wil betrachten in zijn reguleringspraktijk van netbeheerders leidt dit gegeven er toe dat de Raad 'nieuwe elementen' in de methode van regulering zal moeten opnemen.

47. De Raad is het in zoverre wel met GTS eens dat bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel er toe zou kunnen leiden dat bepaalde 'nieuwe elementen' niet, of slechts in bepaalde mate, in een methodebesluit dat ziet op een periode die (deels) in het verleden ligt kunnen worden opgenomen als

dat meebrengt dat GTS daardoor in een slechtere positie wordt gebracht. De Raad komt aan een beoordeling daarvan met betrekking tot de tweede reguleringsperiode echter niet toe, nu het absolute niveau van de gemiddelde tarieven niet lager wordt. Voor zover er in de methodebesluiten met betrekking tot de derde reguleringsperiode wel sprake van een slechtere positie is, wijst de Raad op zijn reactie op zienswijze 8.

Conclusie

48. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

5.4 Efficiënt kostenniveau

Zienswijze 10 "Tarieven aan het begin van de reguleringsperiode op efficiënt kostenniveau"

49. Naar het oordeel van VEMW brengt een correcte toepassing van artikel 13 van Verordening 715/2009 met zich mee dat bij de bepaling van de door GTS in rekening te brengen tarieven, respectievelijk de daaraan ten grondslag liggende methoden voor regulering, bij de aanvang van de regulering – dat wil zeggen vanaf 1 januari 2006 – wordt uitgegaan van de efficiënte kosten. De doelmatigheidskorting dient vervolgens op dit efficiënte kostenniveau te worden toegepast. Energie-Nederland geeft aan dat de methode van regulering toestaat dat GTS vanaf de begininkomsten in vier jaar toegroeit naar de efficiënte kosten. Dit leidt volgens Energie-Nederland tot overwinsten voor GTS.

Reactie

50. Artikel 13 van Verordening 715/2009 bepaalt dat de tarieven "een afspiegeling zijn van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder". De Raad is het niet eens met de stelling van VEMW dat hiermee wordt voorgeschreven dat de regulering moet *beginnen* met tarieven op een efficiënt kostenniveau. Immers, de letterlijke tekst van artikel 13, noch de preambule van de Verordening noopt tot een dergelijke vergaande conclusie.

51. De doelmatigheidskorting in de regulering van GTS zorgt er voor dat de tarieven gedurende een reguleringsperiode geleidelijk toegroeien naar een geschat niveau voor de efficiënte kosten. Deze systematiek volgt de algemene reguleringspraktijk van de Raad welke is gestoeld op de tariefformule van artikel 81b van de Gaswet en artikel 41b van de Elektriciteitswet 1998. Soms is een netbeheerder als gevolg van deze systematiek in staat om de eerste jaren van een reguleringsperiode een hoger rendement te behalen dan het redelijke rendement doordat zijn kosten lager zijn dan zijn inkomsten, maar dit effect kan voor een netbeheerder ook negatief uitpakken indien de kosten op een bepaald moment hoger zijn dan de inkomsten. De regulering zorgt er zoals gezegd in ieder geval voor dat de tarieven gedurende de reguleringsperiode worden teruggebracht naar een geschat efficiënt kostenniveau aan het einde van de periode. Daarmee kan worden gesteld dat de tarieven van GTS een *afspiegeling* zijn van de efficiënte kosten en dat deze tarieven dus voldoen aan het bepaalde in artikel 13 van Verordening 715/2009.

52. Ten aanzien van de zienswijze van Energie-Nederland merkt de Raad nog op dat gedurende de reguleringsperiode de werkelijke kosten van GTS elk jaar zowel hoger als lager kunnen uitvallen dan de vooraf geschatte efficiënte kosten, zodat GTS gedurende de reguleringsperiode respectievelijk minder

of meer winst maakt. Dit neemt echter niet weg dat de tarieven van GTS een afspiegeling zijn van de werkelijke kosten, zoals uiteengezet in het vorige randnummer.

Conclusie

53. De zienswijzen van Energie-Nederland en VEMW geven geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

6. Fundamenten van de methode van regulering

6.1 Beoordeling efficiëntie GTS

54. In deze paragraaf behandelt de Raad de zienswijzen over de wijze waarop de Raad de efficiëntie van GTS beoordeelt.

55. GTS is van mening dat de productiviteitsveranderingen die in de ontwerpbesluiten zijn opgenomen ten principale onjuist zijn, en wel om de volgende redenen:
    a. strijd met verbod op reformatio in peius/regulatoire onzekerheid;
    b. mogelijkheid productiviteitsverandering GTS op CAPEX niet onderzocht;
    c. onjuiste veronderstelling Arrow-effect;
    d. productiviteitsverandering (overigens) te hoog.

56. Ter onderbouwing van bovenstaande stellingen heeft GTS als onderdeel van haar zienswijze een rapport van NERA Economic Consulting (hierna: NERA) ingediend. In dit rapport stelt NERA – kort gezegd – het volgende:
    a. de Raad kan de meetgroep van Amerikaanse netbeheerders niet gebruiken om een productiviteitsverandering voor GTS vast te stellen;
    b. de Raad heeft niet vastgesteld dat GTS in de tweede en derde reguleringsperiode een hogere productiviteitsverandering zou kunnen realiseren dan gemiddeld genomen op de lange termijn verwacht mag worden;
    c. de door de Raad gekozen productiviteitsverandering gaat niet samen met de door de Raad gehanteerde WACC.

57. Concluderend stelt GTS dat de mate waarin zij haar voordeel doet met een productiviteitsverandering, naar verwachting in ieder geval niet veel anders zal liggen dan algemeen voor diverse sectoren in Nederland geldt. Naar de mening van GTS zou de Raad als productiviteitsverandering het middenpunt moeten nemen van de bandbreedte van productiviteitsveranderingen van sectoren in de Nederlandse economie, zoals die in het rapport van Reckon staan. Volgens GTS is er geen enkele grond om aan te nemen dat GTS totaal *out of line* zou zijn met de rest van het Nederlandse bedrijfsleven.

58. Onderstaand bespreekt de Raad de inhoud van het rapport van NERA tezamen met de zienswijzen van GTS, zoals hiervoor kort weergegeven.

Zienswijze 11 "Productiviteitsverandering is in strijd met het verbod van reformatio in peius / regulatoire zekerheid"

59. GTS merkt in haar zienswijze op dat in het vernietigde methodebesluit voor de tweede reguleringsperiode geen productiviteitsverandering was opgenomen. Indien nu wel een productiviteitsverandering wordt toegepast, leidt dat tot lagere tarieven en levert dit een verslechtering op voor GTS. GTS merkt op dat zij als enige beroep heeft ingesteld tegen het methodebesluit voor de

tweede reguleringsperiode. GTS stelt dat het opleggen van een productiviteitsverandering voor de tweede reguleringsperiode een verboden reformatio in peius oplevert. Ook is GTS van mening dat het alsnog opleggen van een productiviteitsverandering in de tweede reguleringsperiode in strijd is met de regulatoire zekerheid.

60. Ten aanzien van de ontwerpbesluiten voor de derde reguleringsperiode merkt GTS op dat deze ontwerpbesluiten een productiviteitsverandering op totale kosten bevatten en dat het vernietigde methodebesluit voor de derde periode enkel een productiviteitsverandering op de arbeidscomponent van de operationele kosten bevatte. GTS stelt dat noch de uitspraak van het CBb, noch de daaraan voorafgaande bezwaren van VEMW of Energie-Nederland enig aanknopingspunt bieden voor het opleggen van een productiviteitsverandering op andere kosten dan arbeidskosten.

Reactie

61. Zoals de Raad reeds in zijn reactie op zienswijzen 5 en 6 heeft aangegeven heeft hij in enkele andere zienswijzen van GTS aanleiding gezien om onderdelen van de methode van regulering aan te passen. De Raad gaat daar in hoofdstuk 6 van deze bijlage nader op in. Dit leidt er, tezamen met het *x*-factorbesluit met betrekking tot de tweede reguleringsperiode dat de Raad heden heeft vastgesteld, toe dat de door GTS in zijn zienswijze aangeduide ondergrens, te weten het absolute niveau van de gemiddelde tarieven in de periode 2006 tot en met 2009, niet ten nadele van GTS wordt overschreden. In dit licht heeft het beginsel van reformatio in peius derhalve voor de methodebesluiten met betrekking tot de tweede reguleringsperiode geen praktische betekenis. Daarbij merkt de Raad uitdrukkelijk op dat hij van oordeel is dat een toetsing of er sprake is van reformatio in peius dient te geschieden aan de hand van het *totale* besluit en niet aan de hand van één of meer onderdelen van dat besluit.

62. Met betrekking tot de derde reguleringsperiode verwijst de Raad naar zijn reactie op zienswijze 8. Met betrekking tot de vermeende strijd met de regulatoire zekerheid verwijst de Raad ten slotte naar zijn reactie op zienswijze 9.

Conclusie

63. De zienswijzen van GTS geven geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 12 "Mogelijkheid productiviteitsverandering op CAPEX is niet onderzocht"

64. GTS is van mening dat de Raad zorgvuldig dient te onderzoeken of voldoende grond bestaat om een productiviteitsverandering op (ook) CAPEX toe te passen. GTS stelt dat haar activa bijzonder lange afschrijvingstermijnen kennen, en dat voor deze activa een productiviteitsverandering niet of nauwelijks mogelijk is. GTS stelt dat ten aanzien van deze activa geen technologische ontwikkelingen zijn waar te nemen die ertoe leiden dat de kosten per eenheid netwerk bij vervanging van die activa afnemen. Voorts stelt GTS dat in de afgelopen decennia een sterke groei is waar te nemen in de externe veiligheidseisen, met een grote impact op de activiteiten van GTS en dus op de daaraan verbonden kosten.

65. GTS voert voorts aan dat het opleggen van een productiviteitsverandering op (ook) CAPEX niet gebaseerd kan worden op de onderzoeken die de Raad heeft gebruikt om de hoogte van de productiviteitsverandering te bepalen. Die onderzoeken zijn volgens GTS namelijk onvoldoende

toegespitst op de situatie van een landelijk netbeheerder gas in de Nederlandse (Europese) context. Ook vindt GTS dat de Raad een productiviteitsverandering op CAPEX niet kan rechtvaardigen vanuit het feit dat de Raad voor regionale netbeheerders een productiviteitsverandering hanteert die ook van toepassing is op CAPEX. GTS is van mening dat, voor zover er al een productiviteitsverandering op meer dan arbeidskosten kan worden opgelegd, deze dan minimaal zou moeten zijn.

66. Hieraan gerelateerd stelt NERA in haar rapport dat de Raad met de keuze voor een onderzoek naar 39 Amerikaanse transmissiesysteembeheerders uitgaat van een verkeerd begrip van productiviteit. NERA definieert productiviteit als output per input, waarbij input gezien moet worden als fysieke input en niet als een (accountantstechnisch) kostenconcept. Als de Raad kiest voor toepassing van een productiviteitsverandering, dan zou hij dit volgens NERA moeten invullen met een lange termijn verandering in Totale Factor Productiviteit (TFP). De door de Raad gekozen invulling voldoet hier niet aan. De kostenontwikkelingen van Amerikaanse netbeheerders in de door de Raad gebruikte meetgroep worden volgens NERA (deels) veroorzaakt door afschrijvingen op bestaande netten. Dit soort kostenveranderingen zou volgens NERA niet geclassificeerd moeten worden als productiviteitsverbetering, omdat de input (de netten) hier gelijk blijft. Dat (kapitaal)kosten omlaag gaan door afschrijvingen mag volgens NERA niet worden toegerekend aan productiviteit.

Reactie

67. De Raad verwijst allereerst naar paragraaf 6.1.1 van de ontwerpbesluiten waarin hij zijn keuze om een productiviteitsverandering toe te passen op totale kosten uitvoerig heeft onderbouwd. In aanvulling op deze overwegingen gaat de Raad hieronder nog in op een aantal specifieke onderdelen van de zienswijzen van GTS, waaronder het rapport van NERA. Allereerst licht de Raad de rol van de productiviteitsverandering in de berekening van de *x*-factor toe.

68. De Raad beoogt met de *x*-factor te bereiken dat de inkomsten uit gereguleerde tarieven in het laatste jaar van de reguleringsperiode gelijk zijn aan de efficiënte kosten van GTS in dat jaar. Om dit te kunnen doen dient de Raad een schatting te maken van de efficiënte kosten in het laatste jaar van de reguleringsperiode. Voor de tweede reguleringsperiode betekent dit dat de Raad een schatting maakt van de efficiënte kosten van GTS in het jaar 2009. Wanneer de Raad een dergelijke schatting voorafgaande aan de reguleringsperiode maakt, doet hij dit op basis van op dat moment beschikbare (kosten)gegevens. Dit zorgt ervoor dat de inkomsten van een netbeheerder tijdens de reguleringsperiode onafhankelijk zijn van de beslissingen die hij in die periode maakt ten aanzien van zijn kosten. Hierdoor wordt de netbeheerder geprikkeld om doelmatiger te opereren. Een dergelijke invulling van de methode van regulering sluit dus goed aan bij de wettelijke doelstelling om doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. Nu de Raad (deels) achteraf een *x*-factor vaststelt, ligt het voor de hand om ook hier uit te gaan van kostengegevens van de netbeheerder van vóór de te reguleren periode. Dit sluit aan bij de wijze waarop de Raad doorgaans reguleert. Bovendien zorgt deze keuze er voor dat GTS een eventuele beloning of korting op basis van de geleverde inspanning tijdens de reguleringsperiode om doelmatiger te opereren dan wat vooraf mocht worden verwacht, niet wordt ontnomen. De Raad gaat daarom uit van kosten van GTS van het jaar 2005.

69. Om nu tot een schatting te komen voor de efficiënte kosten in het jaar 2009, past de Raad een op verwachtingen gebaseerde doelstelling voor de kostenontwikkeling toe op de kosten voor het jaar 2005. Deze kostenontwikkeling heeft de Raad in de ontwerpbesluiten 'productiviteitsverandering' genoemd. Bij het bepalen van deze productiviteitsverandering kijkt de Raad naar daadwerkelijke

kostenontwikkelingen van vergelijkbare bedrijven, zodat GTS een realistische productiviteitsverandering krijgt opgelegd, zonder dat eventuele beloningen voor aanvullende efficiëntieverbeteringen van GTS worden afgenomen.

70. Volgens GTS is het voor een netbeheerder, met zijn bijzondere activa, lastig om een productiviteitsverandering te realiseren op kapitaalkosten. De Raad erkent dat netbeheerders, waaronder GTS, activa hebben met een bijzonder lange levensduur en dat dit bepalend kan zijn voor de te realiseren productiviteitsverandering. Juist om die reden kiest de Raad ervoor om GTS in ieder geval (ook) te vergelijken met andere netbeheerders, waarvan de activa de bijzondere kenmerken kennen die GTS noemt. Door te kijken naar gerealiseerde kostenontwikkelingen van vergelijkbare bedrijven, is gewaarborgd dat de daarop gebaseerde productiviteitsverandering ook haalbaar is voor GTS. Anders gezegd: wanneer het voor de bedrijven in de vergelijkingsgroep niet mogelijk zou zijn om te besparen op kapitaalkosten, dan zou dat blijken uit de meting van kostenveranderingen bij deze bedrijven. GTS wordt alleen geacht te kunnen besparen op kapitaalkosten als vergelijkbare bedrijven ook in staat zijn om dat te doen. De Raad vestigt in dit verband de aandacht op de uitspraak van het CBb inzake het methodebesluit ten aanzien van de regulering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT, in de periode 2008 - 2010: "*Naar het oordeel van het College heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat het methodologisch onjuist zou zijn om de frontier shift alleen toe te passen op de operationele kosten, aangezien Europe Economics de frontier shift heeft bepaald over de totale kosten en als gevolg daarvan bij het bepalen van de hoogte van de frontier shift is meegewogen dat een netbeheerder op sommige kosten makkelijker een efficiëntieverbetering kan realiseren dan op andere kosten.*"[6]

71. NERA is van mening dat de Raad op onjuiste wijze invulling geeft aan het begrip productiviteit. NERA stelt hierbij dat de Raad voor het juiste conceptuele begrip voor productiviteit moet uitgaan van *Total Factor Productivity* (TFP). De Raad wijst er echter op dat de manier waarop hij een productiviteitsverandering toepast in de methode van regulering verschilt van het conceptuele begrip dat NERA aanhaalt. Zoals hiervoor al aangegeven, dient de door de Raad toegepaste productiviteitsverandering te worden gezien als een doelstelling voor de kostenontwikkeling. Bij de vaststelling van de productiviteitsverandering past het dus beter om te kijken naar een kostenontwikkeling dan naar een door NERA genoemde TFP-ontwikkeling. De Raad beoogt immers met de productiviteitsverandering de ontwikkeling van de efficiënte kosten van GTS te weerspiegelen.

72. Voorts is de Raad van oordeel dat een besparing op kapitaalkosten voor GTS wel degelijk aan de orde is. NERA stelt dat (accountantstechnische) kostenontwikkelingen, zoals afschrijvingen, geen rol zouden moeten spelen bij het bepalen van een productiviteitsverandering omdat de input gelijk blijft. De Raad bestrijdt dit. Wanneer een netbeheerder immers dezelfde output levert terwijl hij afschrijft zonder het afgeschreven deel van de investering te vervangen, realiseert hij dezelfde output met een net dat in technische zin is verouderd, ofwel hij realiseert dezelfde output met minder input. Dit houdt in dat er sprake is van een productiviteitsverbetering, ook volgens de definitie die NERA hanteert in paragraaf 2.1 van haar rapport. Een andere manier om dit te benaderen is dat in de hiervoor geschetste situatie bij gelijkblijvende output het geïnvesteerd vermogen lager is, en daarmee de kapitaalkosten lager zijn. Kapitaalkosten zijn onderdeel van de input, zodat ook vanuit dit oogpunt sprake is van een productiviteitsverbetering. De Raad verwijst hierbij naar paragraaf 2.2 van het rapport van NERA,

[6] Uitspraak van 29 juni 2010, paragraaf 6.9.2, LJN: BM9471.

waarin NERA stelt dat een verandering van ingezet kapitaal kan leiden tot een productiviteitsverandering. Concluderend is de Raad van oordeel dat een verlaging van kapitaalkosten wel degelijk kan leiden tot een productiviteitsverandering.

73. Gelet op het bovenstaande en hetgeen al is overwogen in de ontwerpbesluiten is de Raad van oordeel dat een productiviteitsverandering op TOTEX het best aansluit op de wettelijke doelstellingen en dat het niet onredelijk is om aan GTS een productiviteitsverandering op TOTEX op te leggen. Daarnaast breidt de Raad de motivering van zijn keuze voor de productiviteitsverandering in de methodebesluiten nader uit. Hierbij zal hij om verdere misverstanden te voorkomen niet langer spreken van het in reguleringsbesluiten gangbare begrip "productiviteitsverandering", maar van het begrip "kostendoelstelling", dat beter de lading dekt. Beide begrippen betekenen in het kader van de methodebesluiten hetzelfde. Om verwarring over de ingediende zienswijzen te voorkomen gebruikt de Raad in deze zienswijzenbijlage nog wel het woord productiviteitsverandering, zoals ook in de ontwerpbesluiten.

Conclusie

74. De zienswijze van GTS heeft geleid tot de volgende wijziging van de ontwerpbesluiten. Ook na beoordeling van bovenstaande zienswijzen past de Raad een productiviteitsverandering toe op de totale kosten. Om eventuele misverstanden over de interpretatie hiervan te voorkomen, zal de Raad in de methodebesluiten spreken over een op verwachtingen gebaseerde doelstelling voor de kostenontwikkeling (afgekort 'kostendoelstelling') in plaats van het in de ontwerpbesluiten gebruikte begrip 'productiviteitsverandering'.

Zienswijze 13 "Onjuiste veronderstelling Arrow-effect"

75. GTS stelt in haar zienswijze dat het Arrow-effect, dat in de ontwerpbesluiten onderdeel is van de motivering van de hoogte van de productiviteitsverandering, voor GTS niet van toepassing is. GTS stelt namelijk dat zowel publieke als private aandeelhouders altijd al druk uitoefenden om zo efficiënt mogelijk te opereren. Daarnaast merkt GTS op dat zijn tarieven al sinds het jaar 2000 onder toezicht van de Raad (of zijn voorgangers) staan. Tot slot stelt GTS dat het onjuist is om op basis van een verondersteld Arrow-effect een catch-up-doelstelling op te leggen, nu de Raad de huidige efficiëntie van GTS niet heeft kunnen vaststellen.

76. NERA geeft in haar rapport aan dat niet zomaar gezegd kan worden dat GTS in de tweede en derde reguleringsperiode een productiviteitsverandering heeft kunnen realiseren die uitgaat boven een lange termijn gemiddelde productiviteitsverandering. Het door de Raad genoemde Arrow-effect gaat volgens NERA voor GTS niet op omdat dit ziet op het efficiënter worden van een bedrijf met als doel het verkrijgen van meer marktaandeel. Het introduceren van regulering verandert niet de mogelijkheid van GTS om meer marktaandeel te verkrijgen. NERA stelt verder dat geobserveerde hogere productiviteitsveranderingen aan het begin van de regulering niet zozeer te maken hoeven hebben met het invoeren van regulering als zodanig, maar meer met de vorm ervan. Wanneer namelijk prijszetting eerst gebaseerd is op totale kosten (cost-plus) en vervolgens een price-cap wordt geïntroduceerd, zal ineens een efficiëntieprikkel ontstaan. Bij GTS was volgens NERA voorafgaand aan de regulering geen sprake van prijszetting op basis van cost-plus, waardoor niet zomaar gezegd kan worden dat een hogere productiviteitsverandering verwacht kan worden.

77. Over een hogere (verwachte) productiviteitsverandering als gevolg van toegenomen efficiëntieprikkels stelt NERA verder dat de mogelijkheid hiervan niet kan worden aangetoond en (daarom) moet worden aangenomen. Deze mogelijkheid wordt volgens NERA door toezichthouders doorgaans niet hoger dan 1% per jaar verondersteld.

Reactie

78. De Raad onderkent dat de tarieven van GTS al sinds 2001 zijn gereguleerd, en dat van deze regulering een efficiëntieprikkel is uitgegaan. De Raad is het vervolgens eens met de stelling van NERA dat niet regulering als zodanig, maar de manier waarop prijzen worden bepaald relevant is voor de mate waarin efficiëntieprikkels worden ervaren. Om iets te zeggen over een mogelijke verandering van de efficiëntieprikkel van GTS is het daarom nodig dat de Raad inzicht heeft in de wijze waarop de prijzen van GTS vóór 2001 werden bepaald. In het verleden werd echter geen aparte transportvergoeding in rekening gebracht, de gasprijs werd betaald voor gas inclusief transport. Daardoor kan geen separate transportprijs worden berekend. Daarmee kan de Raad niet eenduidig vaststellen dat de prijsregulering (vanaf 2001) heeft gezorgd voor een verandering in efficiëntieprikkels die GTS ondervond. Gelet op bovenstaande overwegingen ziet de Raad onvoldoende grond om het Arrow-effect mee te wegen bij de bepaling van de productiviteitsverandering.

Conclusie

79. De Raad ziet naar aanleiding van de zienswijze van GTS af van het meewegen van het Arrow-effect bij de bepaling van de productiviteitsverandering voor de tweede reguleringsperiode. Dit heeft ertoe geleid dat de Raad in de methodebesluiten voor de tweede reguleringsperiode niet meer een productiviteitsverandering vaststelt die 0,5% hoger is dan die in de methodebesluiten voor de derde reguleringsperiode.

Zienswijze 14 "Productiviteitsverandering is (overigens) te hoog"

80. GTS stelt in haar zienswijze dat de productiviteitsverandering, zoals neergelegd in de ontwerpbesluiten, evident te hoog is. GTS stelt dat zij niet te vergelijken is met de 39 netbeheerders uit de VS waarmee de Raad GTS vergelijkt. Volgens GTS zijn er onder andere verschillen in regulering, uitgangspositie en veiligheidseisen. Ook is volgens GTS de verhouding CAPEX/OPEX voor netbeheerders in de VS structureel anders dan voor GTS. Macro-economische ontwikkelingen in de VS en ontwikkelingen van de Amerikaanse gasmarkt kunnen volgens GTS een rol spelen in de voor de 39 netbeheerders gemeten productiviteitsverandering. Verder is GTS van mening dat de studie die de Raad gebruikt een reeks ernstige methodologische tekortkomingen bevat.

81. NERA stelt dat er verschillen zijn tussen Amerikaanse transmissiesysteembeheerders en GTS, onder andere in uitgavenpatronen, waardoor deze bedrijven niet zonder meer onderling vergelijkbaar zijn. NERA stelt dat een vergelijking van GTS met andere netbeheerders, zoals Amerikaanse distributiesysteembeheerders en Europese transmissiesysteembeheerders, voor de hand ligt en dat de Raad een dergelijke vergelijking ten onrechte heeft nagelaten.

82. NERA stelt ten slotte dat het toepassen van een productiviteitsverandering niet samengaat met de door de Raad gehanteerde WACC. NERA is namelijk van mening dat een gereguleerde netbeheerder geen kapitaal zal kunnen aantrekken indien voor die netbeheerder een WACC wordt vastgesteld op basis van gemiddelde omstandigheden (efficiëntie) met daarnaast een kostendoelstelling op basis van

een hoger dan gemiddelde efficiëntie. De Raad zou de invulling van de twee concepten op elkaar moeten afstemmen.

Reactie

83. In het licht van deze zienswijzen heeft de Raad onderzoeksbureau Reckon, dat het rapport over productiviteitsverandering voor de Raad heeft geschreven, gevraagd te reageren op de afwegingen die de Raad in de ontwerpbesluiten heeft gemaakt. Daarbij heeft de Raad Reckon specifiek de vraag gesteld hoe zij aankijkt tegen de keuzes van de Raad om in de ontwerpbesluiten productiviteitsveranderingen van sectoren van de Nederlandse economie niet mee te wegen en om in de ontwerpbesluiten bij de bepaling van de productiviteitsverandering een groot gewicht toe te kennen aan het onderzoek naar gasnetbeheerders uit de Verenigde Staten van Jamasb et. al.

84. Reckon heeft de Raad als volgt geadviseerd.[7] Reckon stelt dat de gegevens van buitenlandse gasnetbeheerders beperkingen kennen indien zij worden gebruikt voor een vergelijking met GTS. Deze beperkingen gelden in mindere mate voor de gegevens van sectoren van de Nederlandse economie. Reckon adviseert de Raad daarom om niet uitsluitend te kijken naar gasnetbeheerders, maar om ook de gegevens van de Nederlandse economie mee te wegen. Hierbij kan de Raad volgens Reckon beter kijken naar een grote groep van sectoren dan naar een klein aantal sectoren. Verder stelt Reckon dat er kanttekeningen te plaatsen zijn bij het onderzoek van Jamasb et. al., waardoor de cijfers uit dat onderzoek niet volledig betrouwbaar zijn. Daarnaast stelt Reckon dat elk specifiek onderzoek vatbaar is voor kritiek. Reckon adviseert de Raad daarom om een productiviteitsverandering vast te stellen in het licht van een verscheidenheid aan schattingen, in plaats van veel gewicht toe te kennen aan een enkel onderzoek, bedrijf of sector.

85. NERA stelt verder dat de Raad GTS zou moeten vergelijken met Amerikaanse distributiesysteembeheerders of Europese transmissiesysteembeheerders. De Raad zou dit, in aanvulling op de huidige vergelijking, graag doen. Zoals ook al in de ontwerpbesluiten is aangegeven, zijn op dit moment dergelijke studies echter niet voorhanden. Het opzetten van dergelijke studies zou een aanzienlijke tijd in beslag nemen. Aangezien belanghebbenden aan de Raad hebben aangegeven belang te hechten aan spoedige besluitvorming, acht de Raad het niet opportuun om de regulering van GTS uit te stellen in afwachting van dergelijk onderzoek.

86. In het onderzoek van NERA wordt opgemerkt dat de door de Raad gekozen productiviteitsverandering niet aansluit bij de door de Raad gehanteerde WACC. De Raad is het niet eens met deze stelling. Zowel de WACC als de productiviteitsverandering wordt namelijk vastgesteld op basis van een gemiddelde van vergelijkbare bedrijven of sectoren. Hiermee is de invulling van de twee concepten consistent en dus op elkaar afgestemd.

87. Op basis van bovenstaande overwegingen, waaronder het advies van Reckon, is de Raad van oordeel dat hij het beschikbare vergelijkingsmateriaal op een meer evenwichtige wijze dient te betrekken bij de keuze omtrent de productiviteitsverandering. In plaats van aan de studie van Jamasb et. al. een groot gewicht toe te kennen, maakt de Raad bij de keuze voor de op te leggen productiviteitsverandering een meer evenwichtige afweging tussen alle verschillende studies uit het rapport van Reckon. Specifiek kijkt de Raad hierbij ook naar de sectoren van de Nederlandse economie. Hiermee worden zowel de

[7] Reckon LLP, *Memorandum to the NMa*, september 2011, www.nma.nl.

specifieke voordelen als de specifieke nadelen van de verschillende vergelijkingsgroepen gemiddeld. Globaal genomen liggen de kostenontwikkelingen ten opzichte van de consumentenprijsindex (hierna: cpi) voor buitenlandse netbeheerders rond de 2% (tussen 1% en 3%). De kostenontwikkelingen ten opzichte van de cpi van sectoren van de Nederlandse economie liggen gemiddeld op 0%. De verschillende cijfers uit het rapport van Reckon afwegend, is de Raad van oordeel dat 1% per jaar een redelijke doelstelling is voor de aan GTS op te leggen productiviteitsverandering.

Conclusie

88. De Raad maakt naar aanleiding van de zienswijze van GTS een meer evenwichtige afweging tussen de verschillende schattingen uit het rapport van Reckon. De Raad stelt de productiviteitsverandering op basis van deze afweging vast op 1% per jaar en past de ontwerpbesluiten dienovereenkomstig aan.

6.2 Redelijk rendement

89. In deze paragraaf behandelt de Raad de zienswijzen die betrekking hebben op het redelijk rendement (hierna ook wel: WACC). Oxera Consulting Ltd. (hierna: Oxera) heeft ten behoeve van de methode van regulering de hoogte van de parameters van de WACC voor de jaren 2006 en verder onderzocht.[8] De Raad heeft door Frontier Economics Ltd. (hierna: Frontier) een second opinion laten uitvoeren naar de wijze van bepaling en de hoogte van de WACC.[9] Frontier gaat tevens in op de zienswijzen van de belanghebbenden. Het rapport van Frontier zal gelijktijdig met dit besluit worden gepubliceerd.

90. GTS heeft NERA gevraagd een rapport te schrijven over de WACC zoals de Raad deze in de ontwerpbesluiten heeft vastgesteld. GTS heeft dit rapport[10] (hierna: het NERA-rapport) als bijlage bij haar zienswijzen gevoegd en neemt de bevindingen van dit rapport over. GTS merkt op dat NERA in het rapport verwijst naar twee eerdere rapporten van NERA.

91. De Raad beschouwt de in het NERA-rapport opgenomen bevindingen als zienswijzen op de ontwerpbesluiten. De Raad zal de bevindingen van NERA hieronder behandelen als zienswijzen van GTS. In het kader van de opstelling van de ontwerpbesluiten heeft de Raad reeds kennis genomen van de twee eerdere rapporten van NERA. De bevindingen van de twee eerdere rapporten beschouwt de Raad daarom niet als zienswijzen, tenzij deze bevindingen expliciet in het recente NERA-rapport worden herhaald.

Zienswijze 15 "Oxera is geen onafhankelijk onderzoeksbureau"

92. GTS stelt dat Oxera in haar rapport niet onafhankelijk de WACC lijkt te bepalen, maar een methodologie overneemt die is afgeleid van een eerder aan de Raad gericht rapport van Frontier. GTS concludeert dat de methodologie in het rapport van Oxera hierdoor verschilt van andere rapporten van Oxera en dat het rapport van Oxera niet kan worden geacht de expertvisie van Oxera te representeren. GTS stelt dit in relatie tot verschillende parameters, namelijk de marktrisicopremie, de bèta en de inflatie. Hierbij verwijst GTS naar andere rapporten van Oxera waar andere keuzes en waardes voor

[8] Oxera, *Cost of capital for GTS: annual estimates from 2006 onwards*, mei 2011, www.nma.nl.

[9] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, www.nma.nl.

[10] NERA Economic Consulting, *Review of Oxera's May 2011 Report for the NMa on the WACC of Dutch Energy Networks*, juni 2011.

parameters zouden worden gehanteerd. GTS meent dat het corrigeren van deze fouten zou leiden tot een ophoging van de WACC met 50 basispunten voor de reguleringsperiode van 2006-2009 en met 90 basispunten voor de jaren 2010-2011.

Reactie

93. De Raad hanteert als uitgangspunt voor de vaststelling van de WACC de methodologie die tevens wordt toegepast bij de regulering van andere netbeheerders, zoals de regionale netbeheerders gas en elektriciteit en de landelijke netbeheerder elektriciteit. Dit heeft de Raad reeds vermeld in de ontwerpbesluiten. De Raad acht dit van belang, omdat zo een consistente lijn voor de gereguleerde netbeheerders wordt gehanteerd. Daarnaast heeft de Raad ervaring met het hanteren van deze WACC-methodiek en is deze inmiddels ook getoetst door het CBb.[11]

94. Oxera vermeldt in haar rapport dat zij de methode voor de bepaling van de WACC hanteert zoals deze wordt gebruikt door de Raad in de regulering en zoals deze (deels) is ontwikkeld door Frontier. Oxera heeft, gegeven dat uitgangspunt, kunnen handelen als een onafhankelijk onderzoeksbureau en – wanneer zij er reden toe zag – kunnen adviseren over het aanpassen van de methode van regulering of de hoogte van de parameters.

95. Voor zover GTS verwijst naar inconsistenties tussen het rapport van Oxera aangaande de WACC voor GTS en andere onderzoeksrapporten merkt de Raad op dat dit het onderzoeksrapport van Oxera geenszins diskwalificeert. De Raad beoordeelt het onderzoeksrapport van Oxera – in het licht van de ingebrachte zienswijzen van de belanghebbenden – op basis van de inhoudelijke waarde van de argumenten en overwegingen. De Raad stelt de WACC in de onderhavige methoden van regulering vast met gebruikmaking van het rapport van Oxera en een second opinion uitgevoerd door Frontier. De Raad ziet, mede op basis van de second opinion, geen redenen om af te wijken van het rapport van Oxera, tenzij de Raad dit specifiek heeft vermeld. De Raad wijzigt daarom op basis van deze zienswijze ook niet de hoogte van de WACC.

Conclusie

96. De zienswijze geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 16 "Oxera plaatst te veel nadruk op de laatste twee jaar bij risicovrije rente"

97. GTS stelt dat met toepassing van de referentieperiodes voor de risicovrije rente er te veel nadruk wordt gelegd op de twee jaar voorafgaand aan de peildatum, omdat deze twee jaren in zowel het tweejarig gemiddelde als het vijfjarig gemiddelde worden meegenomen.

Reactie

98. De Raad is het niet eens met GTS dat te veel nadruk wordt gelegd op de laatste twee jaar voorafgaand aan de peildatum. De methode om de risicovrij rente te bepalen is er op gebaseerd dat de combinatie van de twee referentieperiodes een goede afspiegeling geeft van enerzijds de voorspellende kracht en anderzijds een robuuste inschatting van de risicovrije rente. Uit onderzoek van de Erasmus Universiteit blijkt dat het hanteren van referentieperiodes van twee en vijf jaar tot een juiste balans

[11] Zie de uitspraak van het CBb van 3 november 2009 met kenmerk AWB 08/370, 08/379, 08/382, 08/413 t/m 08/416, 08/418, 08/420 t/m 08/423, LJN: BK1790.

tussen een stabiele en een representatieve voorspelling van de risicovrije rente leidt.[12] Verder merkt de Raad op dat Frontier concludeert dat de voornoemde door de Raad gehanteerde methode niet tot een onredelijke schatting van de risicovrije rente leidt.[13] Naar het oordeel van de Raad wordt er bij de bepaling van de risicovrije rente dan ook niet teveel nadruk gelegd op de twee jaren voorafgaand aan de peildatum.

Conclusie

99. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 17 "Referentieperiode risicovrije rente en marktrisicopremie inconsistent"

100. GTS geeft aan dat de referentieperiodes die de Raad hanteert voor de risicovrije rente en de marktrisicopremie inconsistent zijn: voor de risicovrije rente worden referentieperiodes van twee en vijf jaar gehanteerd, terwijl voor de marktrisicopremie historische data vanaf het jaar 1900 worden gehanteerd. Volgens GTS leidt het hanteren van verschillende referentieperiodes tot vertekende uitkomsten.

Reactie

101. De Raad merkt op dat de risicovrije rente de rente is op een investering zonder enige vorm van risico. De marktrisicopremie is het verwachte rendement dat beleggers in de markt kunnen realiseren voor het extra risico dat een investering in de marktportefeuille oplevert in vergelijking met een risicovrije investering. De Raad heeft reeds in de ontwerpbesluiten de keuzes voor de referentieperiodes voor de risicovrije rente en de marktrisicopremie toegelicht. De Raad kiest voor deze referentieperiodes omdat deze naar zijn oordeel de beste schatting voor deze parameters genereert. Het is niet zo dat de referentieperiodes van deze twee parameters per se aan elkaar gelijk moeten zijn.

102. Frontier concludeert met betrekking tot deze zienswijze het volgende.[14] Het is met name van belang dat wordt aangesloten bij een toekomstgerichte vaststelling van de parameters. Frontier onderschrijft de stelling dat het niet noodzakelijk is dat de parameters met gebruikmaking van eenzelfde referentieperiode worden berekend. Voor de marktrisicopremie is het hanteren van data over een lange periode belangrijk, gezien de volatiliteit van het rendement op aandelen. Dit is minder belangrijk voor de risicovrije rente. De Raad is dan ook van oordeel dat voor de risicovrije rente van een kortere referentieperiode gebruik kan worden gemaakt, wat de voorspellende waarde van juist deze parameter vergroot.

103. Het bovenstaande in ogenschouw genomen, komt de Raad tot de conclusie dat de in de ontwerpbesluiten gehanteerde referentieperiodes voor de risicovrije rente en de marktrisicopremie niet onredelijk zijn en dat deze referentieperiodes leiden tot een goede inschatting van deze parameters.

Conclusie

104. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

---

[12] Erasmus Universiteit Rotterdam, *Syntheserapport validatie vermogenskostenvergoeding regionale netbeheerders*, april 2008, p. 21, www.nma.nl.

[13] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 6 en 7, www.nma.nl.

[14] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 7 en 8, www.nma.nl.

Zienswijze 18 "Marktrisicopremie gebaseerd op oude schatting"

105. GTS is van mening dat de door Oxera gehanteerde benadering voor de bepaling van de marktrisicopremie onorthodox is. GTS stelt dat de marktrisicopremie wordt bepaald op basis van een oude schatting van de toezichthouder en dat deze niet wordt veranderd, tenzij wordt bewezen dat deze schatting inconsistent is met het huidige bewijs over de hoogte van de marktrisicopremie.

Reactie

106. De Raad is het niet eens met de zienswijze van GTS. De Raad hanteert een systematiek waarbij informatie over de ex post marktrisicopremie (gerealiseerde marktrisicopremie in het verleden) en de ex ante marktrisicopremie (verwachtingen ten aanzien van de toekomstige marktrisicopremie) gebruikt wordt. De Raad is van oordeel dat deze methodiek tot robuuste uitkomsten leidt, waarbij tevens de huidige omstandigheden op de kapitaalmarkt in ogenschouw worden genomen.

107. De hoogte van de marktrisicopremie wordt bepaald door ten tijde van een besluit de meest recente informatie over de (ex post en ex ante) marktrisicopremie in ogenschouw te nemen. De Raad gaat hierbij dus niet zomaar uit van een "oude schatting". Wel is het zo dat de marktrisicopremie een relatief stabiel karaker kent en daarmee voor verschillende reguleringsperiodes op basis van de totale analyse voor de marktrisicopremie een hoogte van 4 tot 6% redelijk kan zijn. Dit is bijvoorbeeld de bandbreedte die de Raad hanteert voor de derde reguleringsperiode. De Raad wijst er op dat indien daar voldoende reden voor is, de Raad een marktrisicopremie met een andere hoogte dan 4 tot 6% vaststelt: voor de vaststelling van de WACC voor de tweede reguleringsperiode past de Raad een bandbreedte van 4,3 tot 6,6% toe. Juist hieruit blijkt dat de Raad relevante omstandigheden die invloed hebben op de hoogte van de marktrisicopremie meeneemt in zijn besluitvorming.

Conclusie

108. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 19 "marktrisicopremie te hoog"

109. Energie-Nederland merkt op dat een bandbreedte van 4 tot 6 procent voor de marktrisicopremie representatief is voor het Nederlandse bedrijfsleven. Energie-Nederland voert aan dat GTS als landelijk netbeheerder evenwel moet worden vergeleken met (landelijke) netbeheerders in andere landen. Daarom acht Energie-Nederland een marktrisicopremie van 4 tot 5 procent meer passend voor GTS. Energie-Nederland verwijst hierbij naar Oxera dat dergelijke percentages representatief acht voor internationale bedrijven.

Reactie

110. De marktrisicopremie staat voor het verwachte rendement dat beleggers in de markt kunnen realiseren ter compensatie van het extra risico dat een investering in de marktportefeuille oplevert in vergelijking met een risicovrije investering. Bij het vaststellen van de marktrisicopremie maakt de Raad gebruik van veel verschillende bronnen aan informatie over de ex post marktrisicopremie (gerealiseerde marktrisicopremie in het verleden) en de ex ante marktrisicopremie (verwachtingen ten aanzien van de toekomstige marktrisicopremie).

111. De Raad maakt gebruik van historische (ex post) gegevens omdat daarmee kan worden afgeleid welke premie beleggers in het verleden hebben geëist. Hierbij maakt de Raad gebruik van de historisch gerealiseerde marktrisicopremie in zowel Nederland als wereldwijd. De gerealiseerde marktrisicopremie wereldwijd komt tot stand door de gerealiseerde marktrisicopremies in 19 landen te meten en in een wereldindex weer te geven. De Raad interpreteert de zienswijze zo dat Energie-Nederland zich op de positie stelt dat de marktrisicopremie moet worden gebaseerd op de uitkomsten van de ex post-analyse op basis van de wereldindex. De Raad acht het van belang om de ex post marktrisicopremie op basis van de wereldindex te betrekken bij de vaststelling van de marktrisicopremie. De Raad acht het ook van belang om ook andere analyses hierbij te betrekken.

112. Het gebruik van ex ante-gegevens bij het vaststellen van de marktrisicopremie is namelijk om twee redenen relevant. De eerste reden is dat de WACC (idealiter) toekomstgericht zou moeten zijn, waarbij wordt geanticipeerd op te verwachten ontwikkelingen. Het gebruik van ex ante-gegevens is hiermee in lijn. De tweede reden is dat kan worden getoetst of de markt inschat of een wijziging in de voor de marktrisicopremie relevante factoren en omstandigheden zal optreden in de komende jaren die een (kleine) aanpassing van de historisch gerealiseerde marktrisicopremie rechtvaardigen.

113. Op basis van het geheel aan bewijs over de hoogte van de marktrisicopremie stelt de Raad de bandbreedte vast op 4 tot 6 procent. Frontier merkt hierover op dat "*the range adopted for the ERP is reasonable and is consistent with the different sources of evidence considered*". [15]

Conclusie

114. De zienswijze van Energie-Nederland geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 20 "criteria voor aanpassing van de marktrisicopremie niet duidelijk"

115. GTS geeft aan dat het niet duidelijk is op basis van welke criteria Oxera de marktrisicopremie aanpast. GTS illustreert dit door te verwijzen naar de verhoging van de marktrisicopremie voor het jaar 2009, terwijl voor de jaren 2008, 2010 en 2011 de marktrisicopremie niet is verhoogd. Daarnaast merkt GTS op dat Oxera verwijst naar Ofcom, die zowel voor het jaar 2009 als 2011 een ophoging op de marktrisicopremie heeft toegepast. Tot slot merkt GTS op dat de historische volatiliteit van de aandelenmarkten hoog bleef tot in februari 2010, waardoor in 2010 niet kan worden geconcludeerd dat de marktrisicopremie daalde tussen 2009 en 2010.

Reactie

116. De Raad deelt de zienswijze van GTS niet. De Raad merkt op dat de marktrisicopremie staat voor het verwachte rendement dat beleggers in de markt kunnen realiseren ter compensatie van het extra risico dat een investering in de marktportefeuille oplevert in vergelijking met een risicovrije investering. Bij het vaststellen van de marktrisicopremie maakt de Raad gebruik van veel verschillende bronnen aan informatie over de ex post-marktrisicopremie (gerealiseerde marktrisicopremie in het verleden) en de ex ante-marktrisicopremie (verwachtingen ten aanzien van de toekomstige marktrisicopremie). Na analyse van de beschikbare informatie ontstaat een totaalbeeld over wat een redelijke hoogte van de marktrisicopremie is. Dit totaalbeeld is het criterium op basis waarvan de marktrisicopremie uiteindelijk wordt vastgesteld.

[15] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 13, www.nma.nl.

117. Oxera heeft namens de Raad uitgebreid onderzoek gedaan naar de gerealiseerde marktrisicopremie in het verleden en naar verwachtingen ten aanzien van de toekomstige marktrisicopremie.[16] Daarbij heeft Oxera – net als de vele andere bronnen die Oxera in het rapport benoemt – meegewogen dat Ofcom een ophoging op de marktrisicopremie heeft toegepast. Dit alleen is echter geen reden om de marktrisicopremie voor de periode 2010-2013 aan te passen, het totaalbeeld rechtvaardigt de door Oxera voorgestelde en door de Raad overgenomen bandbreedte voor de marktrisicopremie van 4 tot 6 procent.

118. Ten aanzien van de historische volatiliteit van de aandelen merkt Oxera over de jaren na 2009 op dat de historische volatiliteit wel degelijk is gedaald: "*for subsequent years, evidence from equity markets suggests that implied volatility has reduced significantly and stabilised at more normal levels. Forward-looking ERP estimates from DGM analysis of Dutch returns also point to a reduction of the ERP from its crisis peak. This evidence is consistent with a reversion of ERP towards its long-term average, which, according to evidence from the DGM, could conceivably be higher than before the crisis. In the light of the evidence, it is not unreasonable to maintain the original EK range (4-6%) for the years after 2009. This is also consistent with the view expressed by Dimson, Marsh and Staunton (2011)*".

119. De redelijkheid van de bandbreedte wordt bevestigd door de second opinion, waarin Frontier concludeert dat "*the range adopted by EK to the ERP is reasonable and is consistent with different sources of evidence considered*".[17] Op basis van het totaalbeeld van informatie over de ex post- en ex ante-marktrisicopremie acht de Raad een bandbreedte van 4 tot 6 procent redelijk.

Conclusie

120. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 21 "marktrisicopremie gebaseerd op onbetrouwbaar bewijs"

121. GTS is van mening dat de ophoging van de marktrisicopremie voor het jaar 2009 onjuist is, omdat deze is gebaseerd op enquêtes. Enquêtes maken onderdeel uit van het onderzoek naar de hoogte van de ex ante-marktrisicopremie. Bij enquêtes is er afhankelijkheid van de respondenten, omdat deze een bepaald belang kunnen hebben. Ten tweede kan er door de lage respons verstoring in de uitkomsten zitten. Verder merkt GTS op dat de marktrisicopremie van 4 tot 6 procent niet consistent is met uitkomsten van studies van Welsh en Graham en Harvey.

Reactie

122. Het gebruik van enquêtes is een gangbare methodiek bij het onderzoek naar de ex ante-marktrisicopremie. De Raad maakt om twee redenen gebruik van ex ante-gegevens. De eerste reden is dat de WACC (idealiter) toekomstgericht zou moeten zijn, waarbij wordt geanticipeerd op te verwachten ontwikkelingen. Gebruik van ex ante-gegevens is hiermee in lijn. De tweede reden is dat kan worden getoetst of de markt inschat of een wijziging in de voor de marktrisicopremie relevante factoren en omstandigheden in de komende jaren zal optreden die een (kleine) aanpassing van de historisch gerealiseerde marktrisicopremie rechtvaardigt.

---

[16] Oxera, *Cost of capital for GTS: annual estimates from 2006 onwards*, mei 2011, p. 9 tot en met 17, www.nma.nl.

[17] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 13, www.nma.nl.

123. Over het gebruik van enquêtes merkt Frontier het volgende op: "*We consider that the survey evidence is useful and should be included in the assessment. However, we share some of the concerns identified by Nera that the survey responses may be affected by the composition of the sample and the framing of the questions. Overall we would recommend that less weight is attached to this evidence than to the historic returns evidence. Since the range implied by the survey evidence is very similar to the range implied by the historic returns this does not have a material effect on the estimate of the overall range.*" [18]

124. Mede op basis van de second opinion van Frontier is de Raad van oordeel dat de voordelen van gebruik van enquetes opwegen tegen het nadeel dat deze resultaten beïnvloed zouden kunnen zijn door – bijvoorbeeld – de wijze van vraagstelling. Verder wijst de Raad er op dat de ex ante-verwachting ook is gebaseerd op andere analyses, waaronder academische studies. Tot slot merkt de Raad op dat uitkomsten van de ex ante-analyse goed vergelijkbaar zijn met de uitkomsten van de ex post-analyse.

125. In reactie op de zienswijze van GTS dat de marktrisicopremie van 4 tot 6 procent niet consistent is met uitkomsten van studies van Welsh en Graham en Harvey, benadrukt de Raad dat bij het vaststellen van de marktrisicopremie gebruik wordt gemaakt van veel verschillende informatiebronnen over de ex post-marktrisicopremie en de ex ante-marktrisicopremie. Na analyse van de beschikbare informatie ontstaat

126. een totaalbeeld over wat een redelijke hoogte van de marktrisicopremie is. Daarop is de marktrisicopremie uiteindelijk gebaseerd.

Conclusie

127. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 22 "Toepassing 'dividend growth model' bevat fouten"

128. Bij de vaststelling van de marktrisicopremie houdt Oxera rekening met de uitkomsten van een analyse op basis van het *dividend growth model*. GTS merkt hierover op dat de toegepaste methodiek tot een onderschatting van de door investeerders verwachte toekomstige rendementen leidt. Dit zou komen doordat in de analyse voor jaar 4 en 5 wordt uitgegaan van het verwachte Bruto Nationaal Product in plaats van verwachtingen van analisten.

Reactie

129. Het gebruik van het *dividend growth model* – hierna: DGM – maakt onderdeel uit van het onderzoek naar de hoogte van de ex ante-marktrisicopremie. In zijn reactie op zienswijze 21 heeft de Raad beargumenteerd waarom de Raad informatie over de ex ante-marktrisicopremie gebruikt.

130. In zijn second opinion is Frontier ingegaan op de zienswijze van GTS. Frontier merkt het volgende op: "*The estimates based on DGM are also a valid source of evidence. (…). Using GDP growth rates as a proxy for long-term growth will not necessarily understate the true value. Actual dividend growth can be less than GDP growth for extended time periods. (…).*" [19]

---

[18] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 13, www.nma.nl.

[19] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 12 en 13, www.nma.nl.

131. De Raad deelt de hierboven beschreven visie van Frontier. De analyse op basis van het DGM is van voldoende kwaliteit om onderdeel uit te kunnen maken van de gehele analyse naar de hoogte van de marktrisicopremie. De Raad deelt niet de zienswijze van GTS dat de door Oxera gehanteerde methodiek per definitie tot een onderschatting van de marktrisicopremie leidt.

Conclusie

132. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 23 "Illiquiditeit in verhandelbaarheid aandelen leidt tot onjuiste vaststelling asset beta"

133. GTS stelt dat illiquiditeit in de verhandelde aandelen van sommige ondernemingen in de vergelijkingsgroep voor de asset bèta leidt tot een verstoring van de bèta.

Reactie

134. In het algemeen merkt de Raad op dat er geen eenduidige visie is met betrekking tot de te hanteren liquiditeitstoets.[20] Er is ook geen eenduidige visie op de exacte hoogte van de te hanteren norm voor liquiditeit. Naast de norm voor liquiditeit is het van groot belang ook aandacht te besteden aan de gevolgen die de norm voor liquiditeit heeft voor de omvang van de vergelijkingsgroep. Hoe hoger de norm voor liquiditeit, des te kleiner de vergelijkingsgroep zal zijn. Een te kleine vergelijkingsgroep vergroot de kans dat de resultaten van de analyse niet betrouwbaar zijn. De Raad is van oordeel dat met de gekozen norm voor liquiditeit de kans op verstoring van de bèta sterk wordt beperkt, terwijl de vergelijkingsgroep van voldoende omvang is om de bèta er op te baseren. De gehanteerde liquiditeitstoets heeft er toe geleid dat de bedrijven Horizon en Fluxys niet in de vergelijkingsgroep zijn opgenomen.

135. Behalve dat de Raad van oordeel is dat, zoals bovenstaand beschreven, in de methode van regulering een redelijke invulling aan het criterium van illiquiditeit is gegeven, is de Raad het niet eens met de zienswijze van GTS dat een verstoring van de bèta is opgetreden. Naar aanleiding van de zienswijze van GTS heeft de Raad Oxera gevraagd om te onderzoeken wat het effect zou zijn als de drie ondernemingen die door GTS als het minst liquide zijn beoordeeld uit de vergelijkingsgroep worden verwijderd. Oxera geeft aan dat het middelpunt van de bandbreedte van de bèta dan met 0,01 verandert. Het effect van een aanscherping van de liquiditeitstoets op de bèta is daarmee niet materieel. Van een verstoring van de bèta is dan ook geen sprake.

Conclusie

136. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

[20] Vergelijk Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 12 en 13, www.nma.nl.

Zienswijze 24 "verhandelbaarheid aandelen ondernemingen in vergelijkingsgroep in 2005"

137. GTS merkt op dat de aandelen van enkele ondernemingen in de vergelijkingsgroep in 2005 nog niet werden verhandeld en dat het voor GTS onduidelijk is hoe de bèta's op basis van een periode van 5 jaar zijn vastgesteld.

Reactie

138. De Raad merkt op dat Oxera in haar rapport heeft toegelicht welke de gehanteerde criteria zijn om ondernemingen toe te laten tot de vergelijkingsgroep.[21] Uit de toelichting blijkt dat Oxera ondernemingen waarvan een minimum van 2½ jaar aan data beschikbaar is, opneemt in de vergelijkingsgroep. De Raad acht het echter wenselijk dat voor de bepaling van de bèta op basis van wekelijkse data en een periode van 5 jaar ook daadwerkelijk voor 5 jaar data beschikbaar is.

139. De Raad heeft de ontwerpbesluiten op dit punt aangepast. De ondernemingen waarvan niet de benodigde 5 jaar data beschikbaar is, zijn niet meer in de vergelijkingsgroep opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat voor de periode 2006-2009 de ondernemingen Terna en ITC Holdings uit de bepaling van de bèta op basis van wekelijkse data en een 5-jaars periode zijn verwijderd. Voor de periode 2010-2013 is uit de vergelijkingsgroep op basis van wekelijkse date en een 5-jaars periode alleen REN verwijderd. Voor de bepaling van de bèta op basis van dagelijkse data en een 2-jaars periode is er geen data-probleem en verandert er niets. De Raad neemt hier Terna, ITC Holdings en REN wel in de vergelijkingsroep op, omdat dit een positief effect heeft op het aantal waarnemingen waar de asset bèta op is gebaseerd en daarmee op de kwaliteit van de bepaling van de asset bèta.

140. Op verzoek van de Raad heeft Oxera berekend wat het effect op de bèta is van het verwijderen van bovenstaande ondernemingen uit de vergelijkingsgroep. De uitkomst is dat de asset bèta in zowel de periode 2006-2009 als 2010-2013 niet verandert ten opzichte van de ontwerpbesluiten.

Conclusie

141. De zienswijze van GTS geeft aanleiding bijlage 2 van de ontwerpbesluiten te wijzigen. Voor de periode 2006-2009 zijn de bedrijven Terna en ITC Holdings verwijderd uit de vergelijkingsgroep voor de bepaling van de asset bèta op basis van wekelijkse data en een 5-jaars periode. Voor de periode 2010-2013 is REN uit de vergelijkingsgroep van de asset bèta op basis van wekelijkse data en een 5-jaars periode verwijderd. Voor beide periodes geldt dat dit geen effect heeft op de hoogte van de asset bèta.

Zienswijze 25 "Amerikaanse bedrijven uit bèta vergelijkingsgroep zijn niet representatief voor GTS"

142. Volgens GTS is de vergelijkingsgroep van de bèta niet representatief omdat het veel Amerikaanse bedrijven bevat. Deze bedrijven kennen een "cost-of-service regulering" die – in vergelijking met GTS – leidt tot lagere risico's en daarmee tot lagere bèta's.

[21] Oxera, *Cost of capital for GTS: annual estimates from 2006 onwards,* mei 2011, p. 20, www.nma.nl.

Reactie

143. De Raad heeft in de ontwerpbesluiten reeds aangegeven dat hij er zich van bewust is dat de bedrijven in de bèta-vergelijkingsgroep eigenschappen hebben die voor een hoger, respectievelijk een lager risico kunnen zorgen. De Amerikaanse bedrijven in de vergelijkingsgroep hebben bijvoorbeeld vaak een groter gedeelte aan activiteiten die qua risicoprofiel hoger liggen dan de activiteiten van GTS (zoals de handel in energie), maar deze bedrijven hebben aan de andere kant over het algemeen een (cost-plus) reguleringsregime dat juist een lager risico met zich meebrengt. De Europese bedrijven hebben over het algemeen een reguleringsregime dat meer vergelijkbaar is met de Nederlandse regulering, terwijl ze over het algemeen een groter gedeelte aan netwerkactiviteiten hebben. Op basis van de reguleringsregimes en de activiteitenportfolio's van de bedrijven in de vergelijkingsgroep zag de Raad onvoldoende reden om de WACC aan de bovenkant, respectievelijk onderkant van de bandbreedte vast te stellen.

144. In zijn second opinion besteedt Frontier expliciet aandacht aan de zienswijze van GTS: "*We also think that Oxera's discussion of the differences between North American and European (and Australian) regulatory regimes is reasonable. It is worth emphasising that the systems of regulation in each of those geographies are not homogenous. As Oxera notes, some jurisdictions in the US and Canada are moving closer to European styles of regulation, while others have retained more traditional, low-powered incentive regimes. Furthermore, in our experience, although regulators in many European countries follow broadly similar principles, there are also non-trivial variations in approach among European regulators on certain elements that can influence the risk of regulated businesses. (...). We also agree with Oxera's assessment that, despite the broad differences in regulatory regimes in North America and Europe (and Australia), the mix of activities engaged in by North American energy companies can make them as risky, or even riskier, than their European (or Australian) counterparts. (…). We also see no objective reason why the betas of US companies should form the lower bound of the beta range. As discussed earlier, there is no simple distinction between North American and European (Australian) companies that would warrant such an approach.*" [22]

145. Op basis van het bovenstaande ziet de Raad geen aanleiding om aanpassingen door te voeren in de vergelijkingsgroep voor de bèta.

Conclusie

146. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 26 "verstoring bèta door cash calls en nieuwe reguleringssystematiek"

147. GTS is van mening dat *cash calls* en de introductie van nieuwe reguleringsperiodes bij ondernemingen in de vergelijkingsgroep de bètawaardes – tijdelijk – verstoren.

Reactie

148. De Raad is het niet eens met de zienswijze van GTS. De Raad merkt op dat *cash calls* en een nieuwe reguleringsperiode weliswaar effect kunnen hebben op de bèta's van ondernemingen in de vergelijkingsgroep, maar dat van verstoring geen sprake is.

[22] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 17, www.nma.nl.

149. De Raad is van oordeel dat van verstoring geen sprake is omdat het hier omstandigheden en gebeurtenissen betreft die voor een gereguleerde onderneming als normaal kunnen worden beschouwd. Frontier merkt hier het volgende over op: *"It is possible that cash calls and the review of price controls do affect beta. However, that does not necessarily imply that these events create distortions that need to be corrected. Cash calls and price controls are events that can occur in the normal course of business for regulated companies, just as the announcements about dividends, or earnings, or changes of senior executives, can arise as a normal part of business and are usually reflected in stock prices. It is not common practice to control explicitly for earnings or dividend announcements because these are accepted as normal events for companies. Such events contrast with stock splits, for instance, which can create genuine distortions to stock prices and, therefore, to betas. In general, unless it can be shown that cash calls or price reviews have led to a very sudden and substantial shift in the share price, which is unlikely to be repeated, we would not recommend trying to remove these effects."* [23]

150. De Raad is het eens met Frontier. Volledigheidshalve heeft de Raad Oxera verzocht te berekenen wat het effect zou zijn als Snam Rete Gas niet in de vergelijkingsgroep zou worden opgenomen. Het middelpunt van de bandbreedte van de bèta stijgt in dat geval met 0,005, hetgeen zeer beperkt is.

Conclusie

151. De zienswijze geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 27 "berekende asset bèta in 2011 verschilt van bèta in 2010"

152. GTS merkt op dat de waarde voor de asset bèta in het onderzoeksrapport van Oxera in 2011 verschilt van de waarde die resulteert uit het onderzoeksrapport van Oxera uit 2010, terwijl dit voor beiden het jaar 2010 betreft en dezelfde bedrijven in de vergelijkingsgroep zitten.

Reactie

153. De Raad merkt op dat het geringe verschil tussen de twee bèta-berekeningen wordt veroorzaakt door het feit dat de berekeningen op een verschillend moment in de tijd hebben plaatsgevonden. Bij de bepaling van de bèta hanteert de Raad een referentieperiode van twee respectievelijk vijf jaar. Met andere worden, de Raad meet de hoogte van de bèta's van ondernemingen in de vergelijkingsgroep in de afgelopen twee tot vijf jaar. Een meting in 2010 levert dan andere resultaten op in vergelijking met een meting in 2011. Dit doet echter niets af aan de bruikbaarheid van de schatting voor de methode van regulering. Integendeel: nu de Raad in staat is recentere gegevens te betrekken bij zijn schatting, is deze schatting nog meer representatief voor de betreffende periode.

154. Overigens heeft de meting in 2010 geen betrekking op de bèta voor het jaar 2010 zoals GTS stelt. De bèta-berekening is uitgevoerd per 1 december 2009 en meet per die datum twee tot vijf jaar terug.

Conclusie

155. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

[23] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 17, www.nma.nl.

Zienswijze 28 "Blume-correctie vergroot transparantie"

156. GTS is van mening dat voor de correctie van de asset bèta's de Blume-correctie geschikter is dan de Vasicek-correctie. GTS geeft hiervoor als reden dat bij de toepassing van de Vasicek-correctie, in tegenstelling tot de Blume-correctie, een aantal aannames wordt gemaakt. Het zou de transparantie vergroten indien de Blume-correctie wordt gehanteerd.

Reactie

157. De Raad deelt de zienswijze van GTS niet. De Raad heeft in de ontwerpbesluiten reeds aangegeven dat er twee belangrijke redenen zijn om juist de Vasicek-correctie toe te passen. De eerste reden is dat de Vasicek-correctie is gebaseerd op de statistische betrouwbaarheid van de schatting van de bèta. Hoe robuuster de schatting, des te kleiner de aanpassing van de bèta. Ten tweede wordt de Vasicek-correctie geprefereerd boven de Blume-correctie omdat het risico van de activiteiten van de netbeheerders gedurende de tijd niet substantieel wijzigt (zoals de Blume-correctie veronderstelt) en bovendien niet naar het marktgemiddelde convergeert (zoals de Blume-correctie eveneens veronderstelt). De Vasicek-correctie gaat niet uit van deze onjuiste aannames.

158. Verder merkt de Raad op dat het voor zowel de Vasicek-correctie als de Blume-correctie nodig is om bepaalde aannames te maken. De Raad ziet daarom niet in dat het hanteren van de Blume-correctie tot een meer transparante uitkomst zou leiden. De Raad is van oordeel dat het gebruik van de Vasicek-correctie voldoende is gemotiveerd in de ontwerpbesluiten.

Conclusie

159. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 29 "Gearing niet in lijn met credit rating"

160. GTS is van mening dat de gearing niet in lijn is met de gehanteerde credit rating gedurende de jaren waarvoor Oxera een WACC bepaalt in haar onderzoek. Gedurende de jaren 2006 tot en met 2008 hanteert Oxera een credit rating van A/BBB. Vanaf 2009 hanteert Oxera een credit rating van single A. Oxera hanteert voor al deze jaren een gearing van 50-60%. Volgens GTS past de verhoging van de credit rating niet bij de gearing van 60%. GTS is tevens van mening dat bij de slechtere credit rating van A/BBB een hogere rente-opslag hoort dan voor single A.

Reactie

161. De Raad merkt op dat de uitgangspunten bij het vaststellen van de gearing tweeledig zijn: het mogelijk maken van een gezonde financiële positie van GTS en het geven van een prikkel om een efficiënte financieringsstructuur te bewerkstelligen. Zoals beargumenteerd in de ontwerpbesluiten acht de Raad een single A-rating in lijn met deze uitgangspunten.

162. Bij het vaststellen van de gearing worden meerdere informatiebronnen betrokken. Daarbij wordt gekeken naar de gearing op basis van zowel marktwaarde als boekwaarde van de onderneming. Tevens is gekeken naar de gearingniveaus die toezichthouders in andere landen hebben vastgesteld. Over deze niveaus merkt Oxera het volgende op: "*Overall the evidence presented above suggests that a range of 50-60% is appropriate for the gearing parameter across all periods. This is because the 50-60% range lies*

somewhere between market gearing (generally towards the lower end of the range) and gearing to RAB (generally towards the upper end of the range). Moreover, a 50-60% range is consistent with the majority of regulatory precedents presented above." [24]

163. De Raad merkt verder op dat naast de financieringsstructuur nog vele andere factoren een rol spelen bij de totstandkoming van een credit rating. Frontier merkt hier het volgende over op: "*There are a range of different factors that are taken into account in determining the credit rating. Net debt as a % of the regulated asset base is just one of these factors. In the Moody's methodology it is given a weighting of 15%. As a result it is perfectly possible that a utility's credit rating can change over time even though its capital structure remains constant.*" [25]

164. Ten slotte bevestigt Frontier dat een gearingniveau van 50 tot 60% in lijn is met aannames van andere toezichthouders in Europa: "*We have reviewed the gearing assumptions made by a number of European regulators. There is variation between regulators in terms of the gearing assumption, which ranges between 40% and 70%. Nevertheless the majority of the regulators' decisions lie around 60%. Overall, given the evidence available, including the gearing levels of comparators and the gearing levels assumed by regulators for similar businesses, we consider that a notional gearing range for GTS of 50% to 60% is appropriate.*" [26]

Conclusie

165. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 30 "Inflatie is onjuist"

166. GTS is van mening dat de inflatie onjuist is bepaald. GTS geeft hiervoor twee argumenten. Ten eerste merkt GTS op dat er in verschillende rapporten die Oxera aan de Raad heeft aangeleverd er verschillende periodes voor de inflatie worden gehanteerd. Ten tweede is GTS van mening dat een betere inschatting van de inflatie tot stand zou zijn gekomen wanneer uit zou zijn gegaan van de historische verwachtingen (tien jaar) van investeerders over de hoogte van de toekomstige inflatie in de komende twee tot vijf jaar. Oxera gaat uit van de gerealiseerde inflatie in de afgelopen twee tot vijf jaar.

Reactie

167. Met betrekking tot de gehanteerde periodes merkt de Raad op dat GTS verwijst naar rapporten van Oxera uit februari 2010, april 2011 en mei 2011. Het rapport van Oxera van mei 2011 is het definitieve rapport van Oxera waarop de Raad zich heeft gebaseerd bij de vaststelling van de WACC ten behoeve van de methode van regulering. Het spreekt vanzelf dat de Raad zich bij de vaststelling van de WACC baseert op de definitieve en meest recente adviezen van Oxera. Overigens zijn de verschillen tussen de drie genoemde rapporten beperkt en niet methodisch van aard. De verschillen worden veroorzaakt door het tijdstip waarop de rapporten zijn opgesteld: Oxera hanteert namelijk telkens de meest actuele gegevens.

---

[24] Oxera, *Cost of capital for GTS: annual estimates from 2006 onwards,* mei 2011, p. 29, www.nma.nl.

[25] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 28 en 29, www.nma.nl.

[26] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 28 en 29, www.nma.nl.

168. De Raad beoordeelt verschillende bronnen van informatie bij het vaststellen van de inflatieparameter. De Raad betrekt zowel gerealiseerde inflatiecijfers als voorspellingen over de inflatie bij zijn oordeel. Over de door Oxera voorgestelde methodiek merkt zowel Oxera als Frontier op dat dit conceptueel correct is. In aanvulling hierop stelt Frontier echter ook het volgende: *"In our view there is no case to rely on a single source of evidence. 10 year inflation forecasts are conceptually correct but the quality of forecasts may be variable and hard to ascertain. There could be a risk in solely relying on this source of evidence. At the same time the methodology set out in the Oxera paper, which focuses largely on recent historic out-turns, does not appear to be satisfactory. The fact that the results for this were checked against longer-term forecasts provides reassurance that the estimates were reasonable. However, in other circumstances the methodology may not match with the other evidence, including the forecast data. We would recommend an approach to the inflation projection that takes account of the wider evidence, starting with the longer term inflation projections that are available."* [27]

169. De Raad is het met Frontier eens dat bij de bepaling van de inflatie gebruik gemaakt dient te worden van verschillende bronnen. Ook is de Raad het met Frontier eens dat de bepaling van de inflatie voor de onderhavige methode van regulering redelijk is. De Raad ziet dan ook geen aanleiding om de ontwerpbesluiten aan te passen. Voor komende reguleringsperioden zal de Raad bezien of meer gewicht aan de door GTS voorgestelde methode toegekend moet worden.

Conclusie

170. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 31 "gedifferentieerde WACC"

171. GTS is van mening dat de risico's van uitbreidinginvesteringen groter zijn dan die van investeringen in het bestaande net. Verder moet de regulering een stimulans bieden voor investeringen. De WACC doet volgens GTS recht aan deze twee elementen indien er in de WACC wordt gedifferentieerd naar uitbreidingsinvesteringen en naar vervangingsinvesteringen.

Reactie

172. De Raad merkt op dat hij één methode van regulering vaststelt waarin is voorzien in één WACC voor GTS. De hoogte van de WACC is gebaseerd op het gehele risicoprofiel van GTS, waardoor reeds in voldoende mate rekening wordt gehouden met mogelijke verschillen in risico's tussen uitbreidingsinvesteringen en vervangingsinvesteringen. De door de Raad vastgestelde WACC maakt het mogelijk voor GTS om kapitaal aan te trekken. Een differentiatie in de WACC voor uitbreidingsinvesteringen en vervangingsinvesteringen acht de Raad dan ook niet nodig.

173. In reactie op de zienswijze van GTS dat de regulering een stimulans moet bieden voor investeringen, verwijst de Raad naar zijn reactie op de zienswijze 48.

Conclusie

174. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

---

[27] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, p. 32, www.nma.nl.

Zienswijze 32 "meewegen volumerisico's bij vaststellen WACC"

175. Volgens GTS dient vanwege volumerisico's de WACC hoger te worden vastgesteld dan het middelpunt van de bandbreedte. Het volumerisico is volgens GTS asymmetrisch, omdat de potentiële ruimte voor additionele verkopen kleiner is dan de potentiële ruimte om minder te verkopen. Verder merkt GTS op dat het volumerisico groter is dan bij TenneT en de regionale netbeheerders.

176. Energie-Nederland merkt op dat het volumerisico voor GTS gering is, waardoor de risico's die GTS loopt lager zijn dan de risico's die de bedrijven lopen die als vergelijkbaar worden aangemerkt. Energie-Nederland geeft aan dat het volumerisico binnen een reguleringsperiode bij GTS ligt en dat het volumerisico tussen de verschillende reguleringsperiodes bij de netgebruikers ligt. Verder merkt Energie-Nederland op dat de gastransportmarkt een groeimarkt is, zoals blijkt uit het recent verschenen Energierapport en andere rapporten over de toekomst van de gasmarkt. Voor GTS is dit vooral een kans om binnen een reguleringsperiode meer te verdienen dan vooraf gedacht op basis van een vaste rekenhoeveelheid. Energie-Nederland concludeert dat het volumerisico voor GTS in de praktijk marginaal is en dat volumerisico's vooral in het voordeel van GTS uitpakken.

177. LTO verzoekt de Raad aan te geven hoe volumerisico's hebben meegewogen bij het vaststellen van de WACC.

Reactie

178. De Raad is het niet eens met de zienswijze dat de WACC aanpassing behoeft vanwege volumerisico's. De Raad merkt op dat de hoogte van de WACC gerelateerd is aan het risicoprofiel van GTS. Dit risicoprofiel wordt bepaald door de aard van de activiteiten en de wijze van regulering. Mede aan de hand van een groep van met GTS vergelijkbare bedrijven wordt bepaald wat een redelijke WACC is voor GTS.

179. De Raad heeft in de ontwerpbesluiten aangegeven dat hij zich ervan bewust is dat de bedrijven in de bèta-vergelijkingsgroep eigenschappen hebben die voor een hoger, respectievelijk lager risico kunnen zorgen. De Amerikaanse bedrijven in de vergelijkingsgroep hebben bijvoorbeeld vaak een groter gedeelte aan activiteiten met een hoger risicoprofiel dan de activiteiten van GTS (zoals de handel in energie), maar hebben aan de andere kant over het algemeen een (cost-plus) reguleringsregime dat juist minder risico met zich meebrengt. De Europese bedrijven hebben over het algemeen een reguleringsregime dat meer vergelijkbaar is met de Nederlandse regulering, terwijl ze over het algemeen een groter aandeel aan netwerkactiviteiten hebben.

180. Volumerisico is een parameter in het gehele risicoprofiel van GTS. Hierin betrekt de Raad ook dat het volumerisico binnen een reguleringsperiode bij GTS ligt, terwijl het volumerisico tussen de verschillende reguleringsperiodes bij de netgebruiker ligt. Specifiek met betrekking tot volumerisico stelt de Raad vast dat de bedrijven Enagas, Red Electrica en National Grid in de vergelijkingsgroep op basis van omzet worden gereguleerd en daarmee volledig afgeschermd zijn voor volumerisico's. De andere bedrijven in de vergelijkingsgroep lopen net als GTS wel volumerisico. Het risicoprofiel van de vergelijkingsgroep als geheel wijkt in de visie van de Raad niet substantieel af van het risicoprofiel van GTS. Daarmee is een aanpassing van de WACC – opwaarts of neerwaarts – niet gerechtvaardigd.

181. Overigens is in de nieuwe methode van regulering rekening gehouden met het feit dat de methode is gewijzigd en met het effect daarvan op het risicoprofiel van GTS. In het vernietigde methodebesluit met betrekking tot de tweede reguleringsperiode was GTS – net als TenneT – volledig afgeschermd voor volumerisico's en werd de bèta van GTS vastgesteld aan de onderkant van de bandbreedte van de vergelijkingsgroep. In de methode van regulering die thans wordt vastgesteld is GTS niet meer afgeschermd voor volumerisico's en is de bèta vastgesteld op het middelpunt van de bandbreedte.

Conclusie

182. De zienswijzen van GTS, Energie-Nederland en LTO geven geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 33 "Motivatering middelpunt bandbreedte WACC ontbreekt"

183. GTS stelt dat de Raad in de ontwerpbesluiten niet aangeeft waarom voor het middelpunt van de bandbreedte voor de WACC wordt gekozen, anders dan dat er geen reden bestaat om af te wijken van het middelpunt van de bandbreedte. Tevens meent GTS dat een onderbouwing waarom het middelpunt leidt tot een representatieve WACC voor een efficiënt gefinancierde netbeheerder ontbreekt.

Reactie

184. Op basis van de methode voor bepaling van de WACC die de Raad hanteert zou ieder punt binnen de bandbreedte tot een waarde leiden die representatief is voor een efficiënt gefinancierde netbeheerder. Voor de reguleringssystematiek is het kiezen van één waarde noodzakelijk. De Raad kiest ervoor om het midden van de bandbreedte van de WACC als redelijk rendement te hanteren. Door het gebruik van bandbreedtes voor de onderliggende parameters acht de Raad de schatting voldoende robuust. Hierdoor ontstaat een bandbreedte voor de uiteindelijke WACC, zoals weergegeven in tabel 4 van Bijlage 2, met daarbij de lage en hoge waardes. Omdat de Raad geen reden ziet om de onderkant of de bovenkant van de bandbreedte voor de WACC te prefereren, acht de Raad het midden van de bandbreedte het meest redelijk. Tevens zou het vaststellen van de WACC aan bijvoorbeeld de bovenkant van de bandbreedte veronderstellen dat alle opwaartse risico's met betrekking tot de individuele parameters zich tegelijk voordoen. Dat is echter minder aannemelijk dan dat opwaartse en neerwaartse risico's van de verschillende parameters elkaar deels zullen neutraliseren.

185. Tot slot merkt de Raad op dat het vaststellen van de WACC op een punt binnen de bandbreedte reeds onderwerp van discussie was in het methodebesluit voor de regionale netbeheerders gas voor de derde reguleringsperiode. Het CBb heeft in de uitspraak van 3 november 2009 de daarop betrekking hebbende beroepsgronden ongegrond verklaard.[28]

Conclusie

186. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

[28] Uitspraak van 3 november 2009, LJN BK1790.

Zienswijze 34 "WACC vanwege economische levensduur activa hoger vaststellen dan gemiddelde van de bandbreedte"

187. GTS merkt op dat de WACC vanwege het verschil tussen de gebruikelijke contractduur en de levensduur van de activa hoger dient te worden vastgesteld dan het middelpunt van de bandbreedte. GTS merkt op dat een toenemend deel van de capaciteit relatief kortdurend (tien jaar) wordt gecontracteerd. De termijn van tien jaar is kort in verhouding tot de terugverdienperiode van de activa. Hierdoor neemt de zekerheid van de terugverdiencapaciteit af en neemt het risico toe.

188. Verder merkt GTS op dat zij zich onderscheidt van regionale netbeheerders gas en van de bèta *peer group* van de Raad, doordat een relatief groot deel van de omzet afhankelijk is van deze (risicovollere) grensoverschrijdende contracten. Deze klanten kunnen hun stromen volgens GTS veelal verleggen, wat marktrisico's met zich meebrengt.

189. Ten derde merkt GTS op dat er het risico is op *stranded assets*. Eenmaal aangelegde pijpleidingen hebben een zeer specifieke toepassing. Indien de vraag naar deze toepassing opdroogt, is het bijna uitgesloten dat de investering door een alternatieve toepassing te gelde wordt gemaakt. Gezien de lange terugverdientermijn van de investering is dit volgens GTS een significant risico, met name voor leidingen met een *single source of demand/supply*.

190. Tot slot merkt GTS op dat uitbreidingsinvesteringen thans worden onderworpen aan een ex post-doelmatigheidstoets. Dit brengt een hoger risico met zich mee, of kosten als doelmatig worden beschouwd weet men pas achteraf. Die enkele onzekerheid maakt dat geldverstrekkers een hogere vergoeding vragen. Volgens GTS heeft het CBb in zijn uitspraak van 3 november 2009 bevestigd dat de aanzienlijke investeringen van GTS in de gasrotonde een hogere WACC rechtvaardigen dan de WACC voor de regionale netbeheerders gas die dergelijke investeringen niet hoeven te plegen. In dat licht acht GTS het opmerkelijk dat de WACC voor GTS in de ontwerpbesluiten ook nog eens beduidend lager is dan de WACC voor de regionale netbeheerders gas – en overigens die voor de regionale netbeheerders elektriciteit en TenneT – in de periode 2011-2013. Een deugdelijke motivering voor dit verschil ontbreekt, aldus GTS.

Reactie

191. De Raad is het niet eens met de zienswijze dat de WACC aanpassing behoeft vanwege de economische levensduur van de activa. Zoals ook aangegeven in randnummer 178 is de hoogte van de WACC gerelateerd is aan het risicoprofiel van GTS. Dit risicoprofiel wordt bepaald door de aard van de activiteiten en de wijze van regulering. Mede aan de hand van een groep van met GTS vergelijkbare bedrijven wordt bepaald wat een redelijke WACC is voor GTS.

192. Met betrekking tot de zienswijzen weergegeven in de randnummers 187, 188 en 189 merkt de Raad op dat deze feitelijk betrekking hebben op volumerisico. Dit risico ligt binnen een reguleringsperiode bij GTS, terwijl het volumerisico tussen de verschillende reguleringsperiodes bij de netgebruiker ligt. Mocht het nu bijvoorbeeld zo zijn dat gasstromen zich verleggen of eindgebruikers na de initiële contractduur geen capaciteit meer contracteren, dan zijn de financiële gevolgen alleen tijdens de betreffende reguleringsperiode voor GTS. Het risico voor GTS is daarmee beperkt. Daar komt bij dat

GTS voor dit risico reeds een vergoeding ontvangt in de vorm van de WACC. De Raad is hier in zijn reactie op zienswijze 32 uitvoerig op ingegaan. Een aanpassing van de WACC op basis van volumerisico is naar het oordeel van de Raad niet gerechtvaardigd.

193. Ten aanzien van de zienswijze van GTS dat uitbreidingsinvesteringen worden onderworpen aan een ex post-doelmatigheidstoets, merkt de Raad op dat in de reguleringsregimes van de meeste bedrijven in de vergelijkingsgroep is voorzien in een (ex post- of ex ante-) doelmatigheidstoets op de kosten van de betreffende netbeheerder.[29] Het reguleringsregime is Nederland is hierin zeker niet uniek. Bovendien geldt dat er geen ondernemingen in de vergelijkingsgroep zijn opgenomen waarvan het reguleringsregime niet voldoende representatief is voor de Nederlandse systematiek of waarvan onvoldoende informatie beschikbaar is.[30] Concluderend ziet de Raad geen aanleiding om de WACC hoger vast te stellen dan het middelpunt van de bandbreedte.

194. De Raad merkt op dat voor zowel de WACC voor TenneT, GTS als de regionale netbeheerders geldt dat deze wordt vastgesteld op basis van het risicoprofiel van de desbetreffende onderneming(en). Het is de Raad niet duidelijk waar GTS naar verwijst als zij aangeeft dat het CBb bevestigt dat de aanzienlijke investeringen van GTS in de gasrotonde een hogere WACC rechtvaardigen. GTS motiveert dit niet.

Conclusie

195. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 35 "WACC vanwege keuzes in regulering hoger vaststellen dan gemiddelde van de bandbreedte"

196. Volgens GTS dient vanwege keuzes in regulering de WACC hoger te worden vastgesteld dan het middelpunt van de bandbreedte. GTS merkt hierover op dat er uit de ontwerpbesluiten ten opzichte van eerdere besluiten een voor GTS ongunstiger risicoprofiel ontstaat. GTS noemt de productiviteitsverandering op TOTEX, het niet vergoeden van operationele kosten bij uitbreidingsinvesteringen, de mogelijkheid van tussentijdse wijziging van de methodebesluiten en de voorgenomen verrekening over het verleden. Verder is het van belang dat een hoger dan gemiddelde WACC vereist is wanneer met naar een meer dan gemiddelde productiviteit wordt gereguleerd.

197. Ook geeft GTS aan dat er achteraf een nieuwe WACC is vastgesteld. De in eerdere methodebesluiten opgenomen WACC is echter bepalend geweest voor de financiering van investeringen en de gearing. Beide elementen zijn niet betrokken bij de bepaling van de WACC, terwijl dit in onderlinge samenhang had moeten worden bezien.

Reactie

198. De Raad is het niet eens met de zienswijze van GTS. De Raad merkt op dat de hoogte van de WACC gerelateerd is aan het risicoprofiel van GTS. Dit risicoprofiel wordt bepaald door de aard van de activiteiten en de wijze van regulering. Mede aan de hand van een groep van met GTS vergelijkbare bedrijven wordt bepaald wat een redelijke WACC is voor GTS. In de vergelijkingsgroep zijn geen

[29] Oxera, *Cost of capital for GTS: annual estimates from 2006 onwards,* mei 2011, p. 29, www.nma.nl.

[30] Oxera, *Cost of capital for GTS: annual estimates from 2006 onwards,* mei 2011, p. 19, www.nma.nl.

bedrijven opgenomen waarvan het reguleringsregime niet voldoende representatief is voor de Nederlandse systematiek.

199. Voor wat betreft de specifieke onderdelen van de regulering waarvan GTS vindt dat deze een verhoging van de WACC rechtvaardigen – zoals een kostendoelstelling op TOTEX of het (niet) vergoeden van operationele kosten bij uitbreidingsinvesteringen – verwijst de Raad naar zijn reacties op deze zienswijzen. De Raad merkt hierover op dat de methode van regulering is aangepast voor wat betreft de kostendoelstelling op TOTEX en het vergoeden van operationele kosten bij uitbreidingsinvesteringen.

200. Voor wat betreft het tussentijds wijzigen van het methodebesluit verwijst de Raad naar zijn reactie op zienswijze 71.

201. De voorgenomen verrekening van teveel behaalde inkomsten in het verleden heeft een effect op de financiële positie van GTS. De verrekening heeft echter geen effect op het risicoprofiel van de activiteiten van GTS en aanpassing van de WACC is daarmee niet nodig. Naar aanleiding van de zienswijze dat een hoger dan gemiddelde WACC vereist is wanneer naar een meer dan gemiddelde productiviteit wordt gereguleerd, verwijst de Raad naar zijn reactie op zienswijze 14.

202. In reactie op de zienswijze dat achteraf een nieuwe WACC is vastgesteld, merkt de Raad op dat de uitspraak van het CBb van 29 juni 2010 hieraan ten grondslag ligt. Het is de Raad verder niet duidelijk in welk opzicht de ontwerpbesluiten naar aanleiding van deze zienswijze van GTS zouden moeten worden aangepast. Concluderend ziet de Raad geen aanleiding om de WACC hoger vast te stellen dan het middelpunt van de bandbreedte.

Conclusie

203. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 36 "De WACC is te hoog"

204. Volgens VEMW en Energie-Nederland is de WACC te hoog vastgesteld. VEMW merkt op dat in het vernietigde methodebesluit voor de periode 2006-2009 nog werd uitgegaan van een WACC van 5,5% (reëel, voor belasting). Een WACC van 5,5% is volgens VEMW een redelijk rendement voor GTS. Energie-Nederland merkt op dat de WACC te hoog is vastgesteld, maar kan zich verenigen met de voorgestelde methodiek.

205. VEMW merkt verder op dat de hoogte van de WACC samenhangt met de voor GTS berekende GAW. Aangezien de GAW volgens VEMW onjuist is berekend, is de daarmee samenhangende WACC eveneens onjuist berekend.

206. Tot slot doet de door de Raad berekende WACC volgens VEMW geen recht aan het ondernemingsrisico dat GTS loopt bij de uitvoering van haar wettelijke taken. VEMW merkt op dat GTS een risicomijdend bedrijf is. Investeringen worden zoveel mogelijk afgedekt, bijvoorbeeld via langlopende overeenkomsten. Gelet op het feitelijke risico dat GTS loopt is de WACC te hoog vastgesteld.

Reactie

207. De Raad merkt over de totstandkoming van de WACC op dat deze wordt gebaseerd op die van een netbeheerder die zich efficiënt financiert. Daarbij dient de WACC in voldoende mate robuust te zijn voor mogelijke ontwikkelingen op financiële markten gedurende de reguleringsperiode. Dit uitgangspunt realiseert de Raad onder meer door bandbreedtes te hanteren voor de diverse parameters van de WACC.

208. De methode voor de berekening van de WACC en de hoogte van de WACC is gebaseerd op een rapport van Oxera.[31] De Raad heeft door Frontier een second opinion laten uitvoeren naar de wijze van bepaling en de hoogte van de WACC.[32] De hoogte van de WACC die hieruit voortvloeit acht de Raad redelijk, gegeven het risicoprofiel van GTS.

209. Ten aanzien van de stelling van VEMW dat de GAW verkeerd is berekend, verwijst de Raad naar de reactie op de zienswijzen die betrekking hebben op de GAW. Daarin geeft de Raad een onderbouwing voor zijn oordeel dat de GAW op een juiste wijze is berekend.

210. Met betrekking tot het ondernemersrisico van GTS merkt de Raad op dat het risicoprofiel met name wordt bepaald door de aard van de activiteiten en wijze van regulering van een onderneming. De hoogte van de WACC wordt gebaseerd op de rendementen die investeerders eisen om kapitaal te verschaffen aan ondernemingen die vergelijkbaar zijn met GTS. De Raad is zich ervan bewust dat GTS investeringsrisico's deels afdekt met het sluiten van afnamecontracten in de *open season*-procedure. Ook voor ondernemingen in de vergelijkingsgroep geldt dat zij enige zekerheden van afnemers zullen verlangen alvorens een investering te doen. Daarin is GTS niet uniek. De Raad is dan ook van oordeel dat de vastgestelde WACC redelijk is, gegeven het risicoprofiel van GTS.

Conclusie

211. De zienswijzen van VEMW en Energie-Nederland geven geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 37 "beta lager vaststellen"

212. Volgens Energie-Nederland dient de bèta lager te worden vastgesteld. Energie-Nederland geeft aan dat de bèta aangeeft in welke mate bedrijfsresultaten en koersen van een bedrijf fluctueren ten opzichte van het marktgemiddelde. Een landelijk netbeheerder gas zoals GTS kent een gelijkmatige bedrijfsvoering. De volatiliteit van een dergelijke netbeheerder zal minder dan gemiddeld zijn hetgeen moet leiden tot een lagere bèta.

Reactie

213. De Raad is het niet eens met de zienswijze van Energie-Nederland dat de bèta lager vastgesteld moet worden. De Raad merkt op dat de bèta van GTS wordt bepaald door de bèta's van beursgenoteerde ondernemingen met soortgelijke activiteiten als GTS te vergelijken. Op deze wijze waarborgt de Raad dat de hoogte van de bèta redelijk is, gegeven het risicoprofiel van GTS.

---

[31] Oxera, *Cost of capital for GTS: annual estimates from 2006 onwards*, mei 2011, www.nma.nl.

[32] Frontier Economics, *Second opinion on the WACC for the Dutch Gas Transmission System*, september 2011, www.nma.nl.

214. De Raad is het overigens eens met de zienswijze van Energie-Nederland dat het risicoprofiel van GTS lager is dan het marktgemiddelde. De resultaten van de bèta-analyse ondersteunen dit ook. De Raad stelt een bèta vast die lager is dan 1.

Conclusie

215. De zienswijze van Energie-Nederland geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

6.3 Hoogte GAW

216. De Raad heeft uiteenlopende zienswijzen ontvangen over de hoogte van de GAW. Enerzijds is GTS van mening dat de GAW met de ontwerpbesluiten te laag wordt vastgesteld, anderzijds zijn VEMW en LTO juist van mening dat met de ontwerpbesluiten een te hoge waarde voor de GAW wordt bepaald. GTS voert drie hoofdargumenten aan waarom de GAW te laag is vastgesteld: de GAW is niet compleet omdat bepaalde activa niet zijn meegenomen, de afschrijvingstermijnen zijn niet correct en er wordt een verkeerde index gehanteerd. GTS voegt daar de zienswijze van de Staat aan toe dat de Raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de transactiewaarde (de economische waarde die is toegekend aan GTS in het kader van de verkoop door Shell en Exxon Mobil aan de Staat van 50% van de belangen in Gasunie). VEMW en LTO zijn daarentegen van mening dat de GAW bepaald dient te worden op basis van de boekwaarde.

Zienswijze 38 "Bezwaren van GTS met betrekking tot de hoogte van de GAW zijn ten onrechte niet meegenomen"

217. GTS voert aan dat er ten aanzien van de hoogte van de GAW drie geschilpunten bestaan tussen de Raad en GTS: de GAW is niet compleet omdat bepaalde activa niet zijn meegenomen, de afschrijvingstermijnen zijn niet correct en er wordt een verkeerde index gehanteerd. GTS stelt dat voor al deze punten geldt dat de Raad met geen woord rept over de betreffende bezwaren van GTS, ofschoon deze genoegzaam bekend zijn bij de Raad en nog niet door het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn beoordeeld. Reeds daarom zijn de ontwerpbesluiten volgens GTS rechtens ontoereikend gemotiveerd.

Reactie

218. Voor zover de Raad de bezwaren van GTS niet afdoende in de ontwerpbesluiten heeft behandeld, zal hij dit thans doen aan de hand van de door GTS ingebrachte zienswijze op deze drie geschilpunten.

Conclusie

219. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 39 "GAW is niet compleet"

220. GTS is van mening dat de GAW onvolledig is. In het bezwaarschrift tegen het *x*-factorbesluit van 7 september 2005 heeft GTS er al op gewezen dat (toen) EUR 380 miljoen aan activa ten onrechte niet was meegenomen. GTS merkt op dat het activa betreft die in het verleden in de fiscale jaarrekeningen van (de rechtsvoorganger van) GTS als operationele kosten zijn opgevoerd. De fiscus heeft hiertegen in 1992 bezwaar gemaakt en GTS verplicht dergelijke uitgaven te activeren op de balans als

investeringen waarop jaarlijks (fiscaal) dient te worden afgeschreven. Sindsdien heeft GTS de betreffende investeringen geactiveerd (fiscaal en bedrijfseconomisch) en deze latere investeringen zijn volgens GTS dan ook verdisconteerd in de door de Raad vastgestelde GAW. GTS is van mening dat de ten onrechte niet geactiveerde investeringen – de investeringen die in de jaren voor 1992 als operationele kosten zijn opgevoerd – alsnog in de GAW dienen te worden opgenomen.

221. Het alsnog activeren van deze investeringen leidt volgens GTS niet tot het dubbel doorrekenen van kosten aan de eindverbruiker. GTS merkt daarover op dat de wijze waarop activa en kosten zijn gewaardeerd, dan wel worden gewaardeerd niets zegt over de bedrijfseconomische waardering. Het doel van de vaststelling van de GAW is het maken van een duurzame schatting van het benodigde geïnvesteerde kapitaal. Bovendien vertegenwoordigt het bedrag van EUR 380 miljoen activa die op basis van de door de Raad gehanteerde methodiek nog niet zijn afgeschreven.

222. Verder leidt het alsnog activeren van deze investeringen volgens GTS niet tot een dubbele doorrekening van kosten omdat GTS in de tijd dat de betreffende investeringen werden gedaan niet was gereguleerd en tarieven heeft toegepast die waren gebaseerd op de marktwaarde van het gas. Prijsstelling op marktwaarde betekende dat de prijsstelling niet was gebaseerd op de productiekosten, maar op de waarde van het gas in het economisch verkeer. GTS merkt op dat hogere of lagere transportkosten in het verleden niet zouden hebben geleid tot een andere prijs van gas.

223. Ook strookt het argument van het voorkomen van dubbele doorrekening volgens GTS niet met de systematiek van de methodebesluiten. GTS merkt hierover op dat niet de kosten van realisering van het net zelf worden doorberekend, maar de afschrijvingen en het kapitaalbeslag met betrekking tot de activa.

224. Ten slotte merkt GTS op dat de juistheid van het bedrag (EUR 380 miljoen) en de vraag of dit bedrag terecht in de GAW is opgenomen door de accountant van GTS is gecontroleerd en is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Per 1 januari 2006 is volgens GTS de waarde van de ontbrekende activa – rekening houdend met afschrijvingen en indexering – EUR 437 miljoen. Dit bedrag dient alsnog in de GAW te worden verwerkt.

Reactie

225. De Raad is het niet eens met de zienswijze van GTS en licht dat als volgt toe. De Raad is van oordeel dat verhoging van de GAW leidt tot het dubbel boeken van kosten. De in het verleden reeds als operationele kosten geboekte bedragen zijn gedekt door inkomsten in die jaren. De in het verleden behaalde resultaten zijn namelijk het verschil tussen de in het verleden behaalde inkomsten en de in het verleden geboekte kosten. Daarmee zijn de betreffende kosten gedekt door de inkomsten uit die periode en dus terugverdiend. Indien deze kosten alsnog worden geactiveerd, leidt dit tot het dubbel in rekening brengen van kosten bij de eindverbruiker. Dat de transportvergoeding in het verleden niet apart in rekening gebracht werd door de rechtsvoorganger van GTS doet hier niets aan af.

226. De Raad merkt nog op dat er geen aanwijzingen zijn dat GTS (of Gasunie) in zijn eigen jaarrekening(en) aanpassingen heeft verricht die betrekking hebben op dit onderdeel van activawaardering. De Raad ziet niet in waarom de betreffende operationele kosten nu in de regulatorische omgeving wel met terugwerkende kracht als activa aangemerkt zouden moeten worden. De Raad acht het ook niet wenselijk om in de regulering selectief rekening te houden met wijzigingen

in boekhoudkundige principes die GTS (of Gasunie) de afgelopen decennia heeft toegepast bij het opstellen van haar jaarrekening.

227. Verder merkt de Raad op dat hij – ter borging van de belangen van alle betrokken partijen – bepaalde eisen stelt aan de kwaliteit van de data waarop een besluit wordt gebaseerd. In dit specifieke geval voldoet GTS niet aan deze kwaliteitseisen. Hieronder licht de Raad dit nader toe.

228. De Raad constateert dat de schatting van EUR 380 miljoen door GTS is gebaseerd op aannames en documenten waarover de accountant (eerder) geen expliciet goedkeurend oordeel heeft uitgesproken, zoals bijvoorbeeld interne begrotingsformulieren, boekhouding, microfiches. Uit de bijgevoegde accountantsverklaring kan – in tegenstelling tot wat GTS aangeeft – ook niet worden afgeleid dat de door GTS aangeleverde cijfers 'juist en volledig' zijn en/of dat het bedrag van EUR 380 miljoen in de GAW zou moeten worden opgenomen. De accountantsverklaring onthoudt zich van een goedkeurend oordeel. Kortom, GTS voldoet niet aan de door de Raad gestelde eisen omtrent de kwaliteit van in het kader van de regulering te gebruiken data.

229. Verder is het de Raad niet duidelijk hoe het door GTS genoemde bedrag van EUR 437 miljoen zich verhoudt tot het eerder genoemde bedrag van EUR 380 miljoen aan nog te activeren operationele kosten uit het verleden. Het is niet duidelijk van welke index en van welke afschrijvingstermijnen GTS gebruik maakt.

230. Ten slotte is de Raad van oordeel dat GTS onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het argument van de dubbele doorrekening niet zou stroken met de methode van regulering. Activering van de kosten leidt – vanwege hogere afschrijvingskosten en kapitaalkosten – namelijk tot hogere tarieven, ter dekking van in het verleden reeds geboekte kosten, en daarmee tot het dubbel in rekening brengen van die kosten.

Conclusie

231. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 40 "Geen rekening gehouden met waarde gas in netwerk"

232. GTS geeft aan dat ten onrechte geen rekening wordt gehouden met de waarde van het gas dat zich in het landelijk gastransportnet bevindt. De marktwaarde van het gas is EUR 14,8 miljoen per 1 januari 2006. Hierop wordt niet afgeschreven omdat het gas niet aan economische of technische veroudering onderhevig is.

Reactie

233. De Raad constateert dat GTS in deze zienswijze doelt op het zogenaamde 'buffergas', gas dat vanuit technisch oogpunt nodig is om het landelijk gastransportnet te laten functioneren. De Raad is het niet eens met de zienswijze van GTS. Bij de vaststelling van de GAW gaat de Raad uit van de reële historische uitgaven en niet van de marktwaarde. De Raad stelt vast dat GTS niet (onderbouwd) heeft aangegeven wat de reële historische uitgaven zijn met betrekking tot het buffergas. Zoals de Raad reeds heeft aangegeven, stelt hij bepaalde eisen aan de kwaliteit van de data waarop een besluit wordt gebaseerd.

Conclusie

234. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 41 "Afschrijvingstermijn van 55 jaar is op onjuiste gronden bepaald"

235. GTS is van mening dat haar activa moeten worden afgeschreven uitgaande van de werkelijke economische levensduur van de leidingen (tot en met 2062). GTS motiveert dit als volgt. GTS stelt dat de voorgestelde afschrijvingstermijn van 55 jaar niet overeenkomt met de economische, noch met de technische levensduur van de leidingen. Vanuit technisch oogpunt is er volgens GTS geen rechtvaardiging om de levensduur tot een periode van minder dan 100 jaar te beperken. GTS merkt op dat er vanuit economisch oogpunt geen rechtvaardiging is om leidingen eerder te vervangen dan het moment waarop de gasreserves uitgeput raken en het net van GTS onderbenut zal zijn. GTS vindt het dan ook passend om de regulatorische afschrijvingen vanaf het moment van activeren van de assets in lijn te brengen met de werkelijke economische levensduur van de leidingen.

236. GTS suggereert uit te gaan van het jaar 2062, dit is het jaar dat – volgens GTS – het netwerk van GTS geen aardgas meer zal transporteren. Indien een afschrijvingstermijn van 55 jaar zou worden gehanteerd, dan zou een deel van de recente investeringen volgens GTS niet meer terugverdiend kunnen worden.

237. Dit voorstel is volgens GTS in lijn met IFRS accountingregels, waarin de activa worden afgeschreven tot en met de verwachte einddatum (resterende levensduur). Deze systematiek voldoet tevens aan uitgangspunten zoals geformuleerd door de Raad en de toelichting op artikel 3 van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas. Het hanteren van een dergelijke afschrijvingstermijn leidt volgens GTS niet tot het dubbel vergoeden van afschrijvingskosten. GTS verwijst naar hetgeen bij de waardering van de GAW is beargumenteerd over het marktwaardeconcept en de gasprijs.

238. Energie-Nederland vindt het van belang dat netgebruikers niet tweemaal voor dezelfde investering betalen. Dit is volgens Energie-Nederland wel het geval, want de gekozen regulatoire afschrijvingstermijnen zijn langer dan de termijnen die Gasunie tot 2004 zelf heeft gehanteerd. Op grond van deze laatste termijnen hebben netgebruikers transportvergoedingen betaald. Energie-Nederland kan zich echter wel verenigen met de gekozen afschrijvingstermijn van 55 jaar.

239. LTO pleit voor een afschrijvingstermijn van 20 jaar voor bestaande activa en nieuwe investeringen. Dit leidt tot een hoger rendement voor GTS en verlaagde investeringsrisico's op nieuwe investeringen.

Reactie

240. In reactie op de zienswijze van GTS merkt de Raad op dat hij het eens is met GTS dat de afschrijvingstermijnen moeten worden gebaseerd op de economische levensduur van de leidingen. Dit uitgangspunt heeft de Raad in de ontwerpbesluiten ook toegepast. Een termijn van 55 jaar is volgens de Raad een goede schatting van de economische levensduur van de leidingen die in het verleden zijn aangelegd en in de (nabije) toekomst worden aangelegd. Deze termijn komt overeen met de afschrijvingstermijn die wordt gehanteerd in het methodebesluit voor de regionale netbeheerders gas. Ook deze netten kennen dezelfde fysiek-technische eigenschappen, namelijk stalen leidingen met kathodische bescherming, waardoor verondersteld mag worden dat de technische/economische levensduur vergelijkbaar is.

241. Ook in Europees verband is een afschrijvingstermijn van 55 jaar niet ongebruikelijk en daarmee niet onredelijk. Uit onderzoek van Oxera blijkt dat de gehanteerde afschrijvingstermijnen in Ierland, Italië en België 50 jaar zijn, terwijl in Zweden een termijn van 40 jaar wordt gehanteerd. [33]

242. De Raad stelt vast dat de inschatting van GTS dat de gasstromen in Nederland in 2062 opdrogen niet is onderbouwd. De Raad wijst er op dat gasvoorraden in de wereld zeer omvangrijk zijn. Het is naar het oordeel van de Raad zeer onzeker op welk moment in de tijd het landelijk gastransportnet niet meer benut zal worden en de kans is substantieel dat dit nog geruime tijd op zich zal laten wachten. Er wordt actief gewerkt aan innovatie in de gasmarkt, bijvoorbeeld in de vorm van groen gas. Ook kan de productie van onconventioneel gas (bijvoorbeeld schaliegas) een belangrijke bijdrage leveren aan de gasproductie op de lange termijn. De Raad deelt de visie van GTS dat de gasstromen in 2062 opdrogen niet zonder meer, vele andere scenario's lijken evengoed denkbaar.

243. Gelet op het voorgaande kiest de Raad ervoor om de afschrijvingstermijn van activa niet te fixeren op het jaar 2062. Daarmee voorkomt de Raad ook dat in elk toekomstig methodebesluit afschrijvingstermijnen aangepast dienen te worden in het geval de verwachtingen ten aanzien van de benutting van het landelijk gastransportnet moeten worden bijgesteld.

244. Tot slot: de Raad acht het van belang dat (efficiënte) investeringen door GTS worden terugverdiend. Mocht er nu in de toekomst aanleiding zijn om te veronderstellen dat toekomstige investeringen met een afschrijvingstermijn van 55 jaar niet meer door GTS kunnen worden terugverdiend, dan zal de Raad de benodigde maatregelen treffen.

245. In reactie op de zienswijze van LTO merkt de Raad op dat een afschrijvingsperiode van 20 jaar niet in lijn is met de economische levensduur van de activa. De economische levensduur is het uitgangspunt bij het vaststellen van de afschrijvingstermijn.

246. In reactie op de zienswijze van Energie-Nederland merkt de Raad op dat hij de regulatorische afschrijvingstermijnen bepaalt aan de hand van de economische levensduur van de activa. Daarbij heeft de Raad ook in ogenschouw genomen welke regulatorische afschrijvingstermijnen voor andere netbeheerders in binnen- en buitenland worden gehanteerd. Zoals ook aangegeven in de ontwerpbesluiten wil de Raad voor wat betreft de afschrijvingstermijnen ook niet afwijken van hetgeen reeds is bepaald in het *x*-factorbesluit van 8 september 2005.

Conclusie

247. De zienswijzen van GTS, Energie-Nederland en LTO geven geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 42 "Waarderingsmethodiek GAW "

248. GTS is van mening dat haar activa op basis van historische kostprijs plus indexering moeten worden gewaardeerd. De uitkomst hiervan is volgens GTS EUR 6,4 miljard. De transactiewaarde – de waarde van het landelijk gastransportnet zoals deze is bepaald ten behoeve van de aankoop van de resterende

[33] Oxera, *The opening regulatory asset base of the Dutch gas transmission system*, april 2011, p. 11, www.nma.nl.

50% van de aandelen in Gasunie door de Staat der Nederlanden in 2004 – geeft volgens GTS aan dat de voorgestelde vorm van waardering gerechtvaardigd is.

249. VEMW onderschrijft de keuze voor waardering van de GAW op basis van historische uitgaven. VEMW is echter van mening dat de GAW van GTS niet moet worden gebaseerd op basis van reële historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen, maar op de methode van boekwaarde. Hiermee wordt voorkomen dat afnemers dubbel betalen voor de gasnetten en dat GTS overwinsten maakt, hetgeen op grond van artikel 13 van Verordening 715/2009 niet is toegestaan.

250. Energie-Nederland geeft aan het met de Raad eens te zijn dat noch de vervangingswaarde, noch de transactiewaarde een goede maatstaf is voor de waarde van de activa. Energie-Nederland kan zich verenigen met het standpunt van de Raad dat alleen een waarde op basis van historische uitgaven correct is, geïndexeerd met cpi. Deze methodiek strookt met de vigerende Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas.

251. Volgens LTO wordt met een waardering van de GAW van EUR 4,7 miljard niet voldaan aan het principe van kostenoriëntatie (aanschafwaarde minus afschrijving). LTO stelt voor uit te gaan van de boekwaarde van de activa – zonder correctie voor cpi – en afschrijvingstermijnen van 20 jaar. Uitgaande hiervan bedraagt de GAW ruim EUR 2 miljard (rekening houdend met investeringen sinds 2005).

252. LTO merkt op dat in de waardering van de GAW geen rekening moet worden gehouden met het verlies van de Staat. De Staat heeft willens en wetens een risico genomen door de activawaarde te dicteren op basis van een beleidsregel. De Staat had voor dit risico een reservering kunnen maken, waardoor een tegenvaller was voorkomen. De Staat heeft dit nagelaten, maar dit kan volgens LTO geen argument zijn om af te zien van een verlaagde GAW.

Reactie

253. De Raad merkt allereerst op dat de vaststelling van de GAW een belangrijke parameter is, met substantiële impact op de hoogte van de gereguleerde (eind)inkomsten. De Raad wenst een GAW te bepalen waarbij afnemers niet teveel betalen en de vermogensverschaffers een redelijk rendement kunnen behalen op reeds geïnvesteerd vermogen. De Raad heeft de GAW op basis van historische uitgaven met indexatie vastgesteld. Met betrekking tot de *wijze* van indexeren verwijst de Raad naar zijn reactie op de hierna volgende zienswijze.

254. In reactie op de zienswijze van VEMW en LTO merkt de Raad op dat de door hen voorgestelde boekwaarde-methodiek weliswaar leidt tot de laagst mogelijke tarieven voor netgebruikers, maar dat deze methodiek vermogensverschaffers geen redelijk rendement verschaft op reeds geïnvesteerd vermogen. Bij de aankoop van Gasunie in 2004 is er vanuit gegaan "*dat de transporttarieven zich zullen ontwikkelen op basis van de internationaal gangbare methodiek tot vaststelling van de Regulatory Asset Base*".[34] Uit onderzoek van Oxera[35] (en eerder onderzoek van Frontier[36]) blijkt dat meerdere toezichthouders in Europa bij de bepaling van de GAW uitgaan van de reële historische uitgaven. Deze

[34] Zie Kamerstukken II, 2004/05, 28 109, nr. 6.

[35] Oxera, *The opening regulatory asset base of the Dutch gas transmission system*, april 2011, p. 10, www.nma.nl.

[36] Frontier Economics, *Regulation of European gas transmission system operators*, 2005, www.nma.nl.

methodiek wordt onder meer in Ierland, Italië en Duitsland toegepast. Het hanteren van boekwaarde als waarderingsmethodiek is in Europa niet gangbaar.

255. Met het besluit van 30 augustus 2005 – waarin de GAW is vastgesteld op basis van historische uitgaven met indexatie – kan vertrouwen zijn gewekt bij GTS en zijn vermogensverschaffers op basis waarvan de afgelopen jaren investeringen zijn gedaan. Het alsnog ingrijpend aanpassen van deze parameter heeft negatieve gevolgen voor de financiële positie van GTS, en daarmee mogelijk ook voor toekomstige investeringen en de werking van de gasmarkt. Dat is naar het oordeel van de Raad niet in het belang van de afnemer. Daar komt bij dat de door VEMW en LTO voorgestelde methodiek ook niet in lijn is met de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas. Tot slot merkt de Raad op dat VEMW, noch LTO destijds beroep hebben aangetekend tegen het besluit van 30 augustus 2005.

Conclusie

256. De zienswijzen van GTS, VEMW, Energie-Nederland en LTO geven geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 43 "Wijze van indexering GAW"

257. GTS is van mening dat de GWW (grond-, water- en wegenbouw) index gehanteerd moet worden om de activawaarde te indexeren. Hiermee wordt volgens GTS beter recht gedaan aan de prijsstijgingen van goederen en diensten die in het verleden gebruikt zijn om het landelijk gastransportnet op te bouwen.

258. Energie-Nederland is van mening dat er geïndexeerd dient te worden met cpi. Dit strookt met de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas. Er mag volgens Energie-Nederland zeker niet geïndexeerd worden met de GWW-index.

Reactie

259. De Raad is het eens met de zienswijze van Energie-Nederland. De Raad merkt allereerst op dat zijn keuze om uit te gaan van de systematiek van historische aanschafwaarde gecorrigeerd voor inflatie is toegelicht in de reactie op de zienswijze 41. Onderhavige zienswijze heeft betrekking op de keuze van de te hanteren index voor het bepalen van de activawaarde.

260. Over de wijze van indexeren merkt Oxera op dat uitgaande van waardering op basis van historische aanschafwaarde indexering met cpi de juiste indexeringsmethodiek is.[37] Oxera geeft aan dat het doel van indexering is dat investeerders gecompenseerd worden voor het effect van inflatie op hun koopkracht en dat cpi daarvoor de juiste index is. Oxera geeft aan dat indexering van de GAW alleen nodig is als in de reguleringssystematiek een reële WACC wordt gehanteerd. In tegenstelling tot een nominale WACC omvat de reële WACC geen compensatie voor inflatie.

261. De Raad deelt de opvattingen van Oxera. De Raad gaat in de regulering uit van historische kosten gecorrigeerd voor inflatie en past een reële WACC toe. Indexering met cpi is onder deze omstandigheden een goede methodiek en overigens ook in lijn met de handelswijze van andere Europese toezichthouders.

[37] Oxera, *The opening regulatory asset base of the Dutch gas transmission system*, april 2011, p. 10, www.nma.nl.

262. Waardering van de activawaarde op basis van deze systematiek betekent overigens dat de Raad wel degelijk rekening houdt met prijsstijgingen van goederen en diensten in de periode waarin het netwerk van GTS is aangelegd en verder is ontwikkeld. Deze prijsstijgingen komen tot uitdrukking in de aanschafprijs van de activa in de loop der jaren en zijn daarmee onderdeel van de GAW.

Conclusie

263. De zienswijzen van GTS en Energie-Nederland geven geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 44 "Verkeerde cpi"

264. GTS is van mening dat voor de bepaling van de initiële GAW dient te worden uitgegaan van de cpi zoals gedefinieerd in de Gaswet. Ter bepaling van de GAW is echter tot en met het jaar 2005 uitgegaan van de cpi in het kalenderjaar. Dit leidt tot een onderschatting van de GAW en dit dient volgens GTS te worden aangepast.

Reactie

265. In de GAW aan het einde van het jaar 2005 zitten alle investeringen in het landelijk gastransportnet die nog niet zijn afgeschreven op basis van regulatorische afschrijvingstermijnen. Dit betekent dat de oudste investeringen in de GAW 2005 komen uit het jaar 1951. De eerste investeringen in het landelijk gastransportnet zijn gedaan in het jaar 1946.

266. De cpi zoals gedefinieerd in de Gaswet is beschikbaar vanaf het jaar 1963. Dit betekent dat er voor het berekenen van de start GAW ook nog een andere index moet worden gebruikt. Eerder had de Raad ervoor gekozen daarom voor de gehele periode voor 2005 gebruik te maken van het kalanderjaar cpi. De Raad is het echter eens met GTS om zo veel als mogelijk aan te sluiten bij de Gaswet en zoveel mogelijk gebruik te maken van de cpi zoals gedefinieerd in de Gaswet. Voor de jaren 1951 tot en met 1962 zal de Raad wel gebruik maken van de kalanderjaar cpi.

Conclusie

267. De zienswijze van GTS geeft aanleiding de ontwerpbesluiten aan te passen op de hiervoor aangegeven wijze.

Zienswijze 45 "Rekening houden met transactiewaarde"

268. GTS merkt, door het overnemen van de zienswijze van de Staat, op dat in de ontwerpbesluiten op geen enkele wijze rekening is gehouden met de transactiewaarde (de waarde van de transactie tussen de Staat en Shell/ExxonMobil ten tijde van de splitsing van Gasunie) en dat het niet aan de Raad is om de transactieprijs achteraf in zijn reguleringskader ter discussie te stellen. Onder verwijzing naar de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid[38] (hierna: de Nota) en artikel 39, vierde lid, van Richtlijn 2009/73/EG stelt GTS dat de Raad wel rekening had moeten houden met de transactiewaarde. Vaststelling van de GAW op circa EUR 4,7 miljard leidt volgens GTS voorts tot een *impairment* van rond EUR 1 miljard. GTS zakt daardoor volgens GTS door de voorgeschreven ratio's.

[38] Kamerstukken II, 2007/08, 28 165, nr. 69.

Reactie

269. De Raad benadrukt dat hij de transactieprijs niet ter discussie stelt, maar slechts in het kader van zijn wettelijke taak om ten behoeve van GTS een methode van regulering op te stellen een GAW vaststelt. Daarnaast kan de enkele omstandigheid dat GTS als gevolg van een bepaalde GAW door de voorgeschreven ratio's zakt – de Raad laat in het midden of dit ook daadwerkelijk zo is – er niet toe leiden dat die GAW moet worden bijgesteld.

270. Voorts heeft de Raad in de ontwerpbesluiten beargumenteerd waarom de transactiewaarde niet is gebruikt ter vaststelling van de GAW. Oxera geeft aan dat het in het normale economische verkeer gebruikelijk is dat de transactiewaarde een opslag bevat ten opzichte van de (verwachte) GAW. Een dergelijke opslag kan significant zijn. Verder stelt Oxera vast dat met het gebruik van de transactiewaarde als GAW een cirkelredenering kan ontstaan. De transactiewaarde is immers indertijd gebaseerd op verwachtingen omtrent de GAW. Door nu de GAW te baseren op de transactiewaarde, zou deze waarde indirect worden beïnvloed door de verwachtingen van de huidige aandeelhouder ten aanzien van de GAW. De consument betaalt dan mee aan de opslag gerelateerd aan de verwachtingen van de huidige aandeelhouder over toekomstige te behalen inkomsten. Dit acht de Raad niet wenselijk.

271. Hieruit volgt ook dat artikel 39, vierde lid, van Richtlijn 2009/73 er aan in de weg staat dat de Raad in dit geval rekening houdt met de Nota in de zin dat op grond daarvan de GAW zou worden vastgesteld. In artikel 39, vierde lid, is bepaald dat regulerende instanties, zoals de Raad, wel toepassing mogen geven aan algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met hun reguleringstaken. Toepassing van de Nota in de door GTS gewenste zin zou wel de reguleringstaken van de Raad raken.

Conclusie

272. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 46 "GAW vastleggen in de methodebesluiten"

273. VEMW verzoekt de Raad de waarde van de GAW in de methodebesluiten vast te stellen en de waarde hierin op te nemen.

Reactie

274. In paragraaf 4.2 van de ontwerpbesluiten is de systematiek toegelicht waarmee de Raad komt van een methodebesluit tot door GTS in rekening te brengen tarieven. Dit betreft een systematiek die de Raad sinds jaar en dag in zijn regulering toepast. In de methodebesluiten stelt de Raad de methode van regulering vast van de transporttaak, de balanceringstaak en de kwaliteitsconversietaak. Vervolgens past de Raad de methoden van regulering toe om onder meer de hoogte van de *x*-factoren vast te stellen. In de *x*-factorbesluiten stelt de Raad de hoogte van de parameters vast die ten grondslag liggen aan de *x*-factoren. In de *x*-factorbesluiten – die de Raad thans tezamen met de methodebesluiten vaststelt – wordt ook de hoogte van de GAW bepaald. De Raad legt de hoogte van de GAW derhalve niet vast in de methodebesluiten.

Conclusie

275. De zienswijze van VEMW geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 47 "GAW berekenen op objectieve en transparante manier"

276. Energie-Nederland merkt op dat er bij de vaststelling van de GAW geen belangen moeten worden afgewogen: de GAW dient op een objectieve en transparante wijze berekend te worden volgens algemeen geaccepteerde beginselen.

Reactie

277. De Raad merkt op dat de wijze waarop hij de GAW vaststelt in lijn is met de zienswijze van Energie-Nederland. De gehanteerde waarderingsmethodiek sluit aan bij hetgeen internationaal gangbaar is en bij de waarderingsmethodieken zoals genoemd in de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas. De GAW is op een objectieve en transparante wijze berekend. De uitgangspunten op basis waarvan de GAW wordt berekend, heeft de Raad uitgebreid in de ontwerpbesluiten beschreven, terwijl de activa zijn ontleend aan de administratie van GTS. Alle overwegingen van de Raad inzake de vaststelling van de GAW zijn transparant.

Conclusie

278. De zienswijze van Energie-Nederland geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

6.4 Investeringsklimaat

Zienswijze 48 "Ontwerpbesluiten zorgen niet voor een passend rendement dat investeringen stimuleert"

279. GTS merkt op dat de methodebesluiten in zijn totaliteit bezien rekening moeten houden met de noodzakelijke investeringsbehoefte van de markt en moeten zorgen voor een passend rendement dat deze investeringen stimuleert. De ontwerpbesluiten voldoen hier niet aan. Volgens GTS kiest de Raad voor de laagst mogelijke (te lage) parameters (GAW, WACC) en houdt de Raad daardoor onvoldoende rekening met het investeringsklimaat. GTS kan bij de huidige stand van zaken het algemeen belang niet behartigen, omdat ze de vereiste investeringen in het landelijk gastransportnet niet kan doen.

Reactie

280. De Raad is het niet eens met de zienswijze van GTS dat onvoldoende rekening is gehouden met het investeringsklimaat. De Raad is zich bewust van het belang van een voldoende aantrekkelijk investeringsklimaat en heeft Frontier onderzoek laten doen naar de effecten van de methode van regulering op het investeringsklimaat voor GTS.[39] Frontier geeft drie aanbevelingen die het investeringsklimaat voor GTS verder verbeteren. Frontier beveelt aan om de niet-beïnvloedbare operationele kosten na te calculeren, om in de methode rekening te houden met eventuele pieken in toekomstige vervangingsinvesteringen en om bij uitbreidingsinvesteringen ook operationele kosten te vergoeden.

[39] Frontier Economics, *Investment Climate of the Dutch gas transmission system operator – relation to the method of regulation*, maart 2011, www.nma.nl.

281. De Raad merkt op dat hij de eerste aanbeveling van Frontier heeft overgenomen. In reactie op de tweede aanbeveling stelt de Raad vast dat in de onderhavige reguleringsperioden geen sprake is van een piek in de vervangingsinvesteringen en dat GTS daarmee voldoende ruimte heeft voor vervangingsinvesteringen. Ten slotte heeft de Raad naar aanleiding van de ontvangen zienswijzen de systematiek terzake van vergoeding van kosten die voortvloeien uit uitbreidingsinvesteringen opgenomen in de methodebesluiten (zie hoofdstuk 8). GTS ontvangt daarbij – in lijn met de aanbeveling van Frontier – ook een vergoeding voor operationele kosten die voortvloeien uit uitbreidingsinvesteringen.

282. In zijn methode van regulering geeft de Raad op de volgende wijze invulling aan artikel 13 van Verordening 715/2009, welk artikel onder andere voorschrijft dat bij de vaststelling van de tarieven voor de toegang tot netten en de voor de berekening daarvan gebruikte methoden wordt gelet op de nodige winst op investeringen en het bieden van stimulansen voor investeringen, alsmede dat deze een afspiegeling dienen te zijn van de werkelijke kosten voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder:
- de Raad stelt volgens een beproefde methodiek op basis van het CAPM een WACC vast die het behalen van een redelijk rendement mogelijk maakt. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de WACC niet te laag (in dat geval komen investeringen niet tot stand), maar ook niet te hoog (dan betalen afnemers teveel voor de geleverde diensten) dient te worden vastgesteld;
- de methode van regulering voorziet er in dat de kosten van investeringen in het jaar volgend op de ingebruikname van de investering in de tarieven worden opgenomen, zodat niet hoeft te worden gewacht tot het begin van een nieuwe reguleringsperiode. Gedurende de reguleringsperiode waarin de investering in gebruik wordt genomen wordt er bovendien geen *x*-factor toegepast op de betreffende kosten;
- met ingang van de eerstvolgende reguleringsperiode wordt de investering opgenomen in de GAW. Aangezien de kosten van de GAW in de tarieven worden verwerkt, ligt daarmee het financiële risico als gevolg van de onzekerheid over de benutting op lange termijn niet bij GTS en/of Gasunie en/of de vermogensverschaffer.

283. De Raad is op grond van bovenstaande overwegingen van oordeel dat de in de ontwerpbesluiten neergelegde methode van regulering voldoende let op de nodige winst op investeringen en voldoende stimulansen biedt voor investeringen.

284. Verder merkt de Raad op dat de verschillende parameters, zoals de GAW en de WACC, op een zorgvuldige wijze zijn bepaald en op een voldoende hoog niveau zijn vastgesteld. De Raad heeft zich hierbij ook laten adviseren door Oxera en Frontier. Voor een nadere onderbouwing van de hoogte van deze parameters verwijst de Raad naar paragraaf 6.2 en 6.3 van deze bijlage.

Conclusie

285. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 49 "Noodzaak tot investeringen staat hoog op de agenda"

286. GTS geeft aan, door het overnemen van de zienswijze van de Staat, dat in nationaal en Europees perspectief de noodzaak tot investeringen hoog op de agenda staat. Het investeringskader, zoals

beschreven in de brief van de minister van Economische Zaken van 29 maart 2007[40] (en uiteindelijk neergelegd in de Beleidsregel), was nodig vanwege de toentertijd te lage tarieven om het Open Season 2005 verantwoord te kunnen realiseren. Het is daarbij de bedoeling van de Europese regels dat alle marktpartijen de werkelijke kosten betalen die met het transport gepaard gaan en een redelijke vergoeding betalen voor de risico's die met de investeringen worden gelopen. Voorts voert GTS aan dat de bedoelde investeringen voor internationale gastransportstromen worden gekenmerkt door een hoger risicoprofiel en dat dit de reden was om de vergoeding vast te leggen zoals de ministers dat hebben gedaan.

Reactie

287. De Raad begrijpt de opmerking van GTS over de te lage tarieven om het Open Season 2005 verantwoord te kunnen realiseren zo dat GTS meent dat de entry- en exittarieven die in rekening worden gebracht voor transport over een bepaald traject onvoldoende zijn om de kosten te dekken die gepaard gaan met investeringen in extra capaciteit op dat traject. Hierdoor wordt een verkeerd (te laag) prijssignaal aan gebruikers afgegeven wat mogelijk leidt tot een verkeerde (te hoge) opgave van de gevraagde transportcapaciteit. Dit kan worden opgelost door een andere verdeling van de kosten over de entry- en exitpunten te hanteren. Aanpassing van de methode van regulering is hiervoor echter niet nodig, zoals ook aangegeven door Oxera in zijn rapport.[41] Deze discussie dient zo nodig gevoerd te worden in het kader van de TarievenCode en de tariefbesluiten.

288. Wat betreft het tweede punt merkt de Raad op dat aan investeringen voor internationale transportstromen contracten met gebruikers ten grondslag liggen waardoor het risico op onvoldoende benutting van de capaciteit voor de eerste jaren (typisch hebben deze contracten een looptijd van 10 jaar) niet bij GTS en/of Gasunie en/of de vermogensverschaffer ligt. Aangezien dergelijke investeringen met ingang van de reguleringsperiode die volgt op ingebruikname van de investering in de GAW worden opgenomen, komt dit risico ook na afloop van deze contracten niet bij GTS en/of Gasunie en/of de vermogensverschaffer te liggen. De Raad is van oordeel dat hij bij het vaststellen van de WACC reeds in voldoende mate rekening heeft gehouden met het volumerisico.

Conclusie

289. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 50 "Inhoud van de Beleidsregel ten onrechte niet overgenomen"

290. GTS plaatst, door het overnemen van de zienswijze van de Staat, een drietal opmerkingen in relatie tot de Beleidsregel. Ten eerste geeft GTS aan dat de in het kader van de Open Season 2005 gedane investering van EUR 1 miljard pas kon plaatsvinden toen het reguleringskader op basis van de Beleidsregel tot stand was gekomen. Ten tweede geeft GTS aan dat het CBb de inhoud van de Beleidsregel niet heeft gediskwalificeerd. Ten derde geeft GTS aan dat het verlagen van de parameters in de ontwerpbesluiten zich niet verdraagt met het stimuleren van investeringen en het bieden van een redelijke vergoeding.

---

[40] Kamerstukken II, 2006/07, 23 023, nr. 37.

[41] Oxera, *The opening regulatory asset base of the Dutch gas transmission system*, april 2011, p. 9, www.nma.nl.

Reactie

291. Zoals uitgelegd in reactie op zienswijze 48 is de Raad met betrekking tot de eerste opmerking van GTS van oordeel dat met het in de ontwerpbesluiten opgenomen reguleringskader wordt gelet op de nodige winst op investeringen en stimulansen worden geboden voor investeringen in het landelijk gastransportnet. Voor zover de eerste opmerking van GTS er op doelt dat de Beleidsregel deze investering mogelijk maakte zonder dat het daarvoor nodig was dat de aandeelhouder extra eigen vermogen verstrekte, merkt de Raad het volgende op. In de reactie op zienswijze 48 is al toegelicht dat in het geval van uitbreidingsinvesteringen de daaruit voortvloeiende kosten via de methode van regulering in de tarieven worden verwerkt. Daarmee verdraagt zich niet dat de tarieven daarnaast ook de ruimte bieden om vermogen op te bouwen om uitgaven aan uitbreidingsinvesteringen te financieren. In dat geval zouden afnemers namelijk dubbel betalen voor uitbreidingsinvesteringen in het landelijk gastransportnet: eerst voor de investeringsuitgaven en vervolgens voor de afschrijvingskosten van die investeringen. In dat geval is er geen sprake van kostengeoriënteerde tarieven zoals de Verordening vereist. Voor uitbreidingsinvesteringen dient dan ook additioneel vermogen te worden aangetrokken. In welke mate dat noodzakelijkerwijs eigen vermogen moet zijn, is afhankelijk van de financiële positie van GTS en/of Gasunie.

292. De Raad is het met GTS eens dat het CBb de inhoud van de Beleidsregel niet heeft beoordeeld, en bijgevolg ook niet heeft gediskwalificeerd. De Raad is echter gemotiveerd tot andere keuzes gekomen dan de keuzes die de minister van Economische Zaken destijds in de Beleidsregel heeft gemaakt.

293. Voor wat betreft de derde opmerking van GTS verwijst de Raad naar zijn reactie op de zienswijze 48 van GTS dat het reguleringskader stimulansen dient te bieden voor investeringen.

Conclusie

294. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 51 "Uitkomsten financeability onderzoek ten onrechte niet betrokken bij ontwerpbesluiten"

295. GTS merkt in haar zienswijze op dat de voorbereiding van de ontwerpbesluiten vergaand onzorgvuldig is. Als reden voert GTS aan dat de Raad de ontwerpbesluiten heeft gepubliceerd zonder daar de uitkomsten van het financeability onderzoek bij te betrekken.

Reactie

296. De Raad is het niet eens met de zienswijze van GTS. De Raad vindt het van belang dat de contante waarde van de economische winsten die voortvloeien uit de methode van regulering uitkomt op een waarde op of rond nul om enerzijds te voorkomen dat afnemers te veel betalen en anderzijds te voorkomen dat GTS geen redelijk rendement kan behalen. De Raad merkt op dat het noodzakelijk is om te beschikken over een concrete methode van regulering om de gevolgen van de methode voor de economische winst van GTS door te kunnen rekenen. De bouwstenen van de methode van regulering komen daarbij zorgvuldig tot stand, zodat er een beperkte kans is dat de methode van regulering niet zou leiden tot een contante waarde van de economische winst die op of rond nul uitkomt. Als vervolgens het financiële effecten-onderzoek (hierna: FEO) alsnog aanleiding zou geven tot aanpassingen in de methode van regulering, omdat de contante waarde van de economische winsten niet op of rond nul blijkt uit te komen, dan kunnen die aanpassingen – na het wettelijk vereiste overleg

met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt – worden doorgevoerd in de definitieve besluiten. De Raad is van oordeel dat dit een zorgvuldige procedure is die bovendien eerder ook is toegepast bij de totstandkoming van de methodebesluiten voor de periode 2011-2013 ten behoeve van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet en de regionale netbeheerders.

Conclusie

297. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 52 "Er zijn indicaties dat de gevolgen van de nieuwe reguleringsmethode zeer ernstig zullen zijn voor de financiële positie van GTS en daarmee voor de financierbaarheid van reeds geplande en toekomstige investeringen"

298. GTS stelt voorts dat de in haar ogen onzorgvuldige voorbereiding van de ontwerpbesluiten des te meer klemt nu er indicaties zijn dat de gevolgen van de nieuwe methode van regulering voor de financiële positie van GTS zeer ernstig zullen zijn. De gevolgen kunnen worden verklaard door de gecombineerde werking van onder meer de WACC, de GAW, de TOTEX-benadering en de verrekening. De indicaties bestaan in ieder geval uit (i) een gerealiseerd rendement dat ver beneden de vastgestelde WACC van 5,8% ligt en een significante negatieve economische winst over de periode tot en met 2031 en (ii) een aanzienlijk benodigd additioneel eigen vermogen over de periode 2011-2015.

Reactie

299. De Raad heeft de gevolgen van de nieuwe methode van regulering in het FEO in kaart gebracht. Dit onderzoek is uitgevoerd met als doel om te bezien of de voorgestelde methode van regulering tot redelijke uitkomsten leidt. Meer concreet, of GTS in staat wordt gesteld om een redelijk rendement te genereren over het geïnvesteerd vermogen (de gestandaardiseerde activawaarde), wat inhoudt dat de contante waarde van de economische winsten die voortvloeien uit de methode van regulering op of rond nul uit behoort te komen. Daartoe heeft de Raad op basis van een kwantitatieve analyse de financiële effecten van de methode van regulering inzichtelijk gemaakt. Daarnaast geeft het FEO inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van GTS. Naast het FEO heeft Frontier nog onderzocht wat het effect van de methode van regulering is op het investeringsklimaat.[42] Voor de conclusies van het Frontier rapport verwijst de Raad naar zijn reactie op zienswijze 48.

300. In het FEO heeft de Raad ook de wijzigingen in de ontwerpbesluiten betrokken, die hij vanwege inhoudelijke redenen doorvoert. Deze wijzigingen in de methode zijn elders in deze bijlage beargumenteerd. De in het FEO gehanteerde onderzoeksperiode start in het eerste jaar van regulering (2006) en loopt door tot 2062. De uitkomst van het FEO is dat de methode GTS in de periode 2006-2062 in staat stelt een redelijk rendement te genereren. Dit blijkt uit het feit dat de een economische winst van GTS in deze periode ongeveer gelijk is aan nul. De Raad is dan ook van oordeel dat de voorgestelde methode van regulering tot redelijke uitkomsten leidt. Het FEO leidt niet tot aanpassing van de ontwerpbesluiten.

[42] Frontier Economics, *Investment Climate of the Dutch gas transmission system operator – relation to the method of regulation*, maart 2011, www.nma.nl

301. GTS merkt op dat het gerealiseerde rendement ver beneden de vastgestelde WACC van 5,8% ligt en leidt tot een significante negatieve economische winst over de periode tot en met 2031. De Raad merkt op dat GTS hierbij ten onrechte de reeds gerealiseerde rendementen in de periode 2006-2010 niet in zijn analyse betrekt. Als deze jaren wel in de analyse worden betrokken, leidt dit tot de uitkomst dat de methode van regulering GTS in staat stelt een redelijk rendement te genereren. Dat het te realiseren rendement als gevolg van de verrekening in de komende jaren lager ligt dan de WACC is in de analyse betrokken. Het te realiseren rendement van GTS ligt in de periode 2012 tot en met 2013 als gevolg van de verrekening inderdaad lager dan de WACC, maar dat wordt logischerwijze gecompenseerd door het hogere gerealiseerde rendement gedurende de periode 2006 tot en met 2011. In deze jaren vindt de verrekening zijn oorsprong.

302. Met betrekking tot de financierbaarheid van reeds geplande en toekomstige investeringen merkt de Raad op dat de methode van regulering voorziet in het vergoeden van kosten van investeringen, zowel van vervanging als uitbreiding van het net. Het betreft hier operationele kosten, afschrijvingskosten en vermogenskosten. Ten aanzien van de vermogenskosten ontvangt GTS door middel van de WACC een vergoeding voor de (efficiënte) kosten die worden gemaakt om de investering te financieren met eigen en/of vreemd vermogen.

303. Het is goed denkbaar dat – zeker in geval van hoge investeringsniveaus – de investeringen van GTS niet volledig uit de vrije kasstroom gefinancierd kunnen worden en dat GTS additioneel kapitaal in de vorm van eigen of vreemd vermogen dient aan te trekken. In welke mate dat noodzakelijkerwijs eigen vermogen moet zijn, is afhankelijk van de omvang van de investeringen en de financiële positie van GTS. Hierbij is het de verantwoordelijkheid van GTS om te zorgen dat wordt voldaan aan het Besluit financieel beheer netbeheerder.

Conclusie

304. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

6.5 Op kosten gebaseerde tarieven

Zienswijze 53 "Er bestaat aanleiding voor het toepassen van een tarievenbenchmark"

305. GTS geeft aan reeds in het kader van het eerste methodebesluit te hebben onderbouwd dat aanleiding bestaat voor het toepassen van een tarievenbenchmark. Ter ondersteuning daarvan heeft GTS gewezen op de betekenis van *pipe-to-pipe competition* en het Jepma-effect. GTS heeft in het kader van de voorbereiding van de ontwerpbesluiten (nogmaals) uitgebreid onderbouwd waarom deze elementen van betekenis zijn. GTS constateert dat haar bezwaren niet zijn beoordeeld bij de bepaling van de ontwerpbesluiten, laat staan dat deze door de Raad zijn weerlegd.

Reactie

306. Ten behoeve van de totstandkoming van de ontwerpbesluiten heeft de Raad nogmaals door Brattle onderzoek laten doen naar het bestaan van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen (*pipe-to-pipe competition*). Op basis van dit onderzoek heeft de Raad geconstateerd dat er geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen. Ten aanzien van het 'Jepma-effect' heeft de Raad vastgesteld dat dit zich tot op heden niet heeft voorgedaan en dat het niet aannemelijk dat dit in de

toekomst anders zal zijn, gelet op de beschermingsmaatregel die in de Transportvoorwaarden Gas – LNB is opgenomen. De uitkomsten van het door Brattle uitgevoerde onderzoek, alsmede de in artikel 2.1.2b van de Transportvoorwaarden Gas – LNB opgenomen beschermingsmaatregel geven de Raad voldoende aanleiding om bij de vaststelling van de tarieven voor GTS geen rekening te houden met de tarieven in de omringende landen en om geen tarievenbenchmark uit te voeren. De Raad is van oordeel dat de argumenten van GTS zijn beoordeeld bij de opstelling van de ontwerpbesluiten en dat deze afdoende onderbouwd zijn weerlegd.

Conclusie

307. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 54 "Brattle overweegt ten onrechte dat het effect van gashubconcurrentie te onzeker is"

308. GTS geeft aan dat Brattle (terecht) erkent dat op de langere termijn gashubconcurrentie kan leiden tot een verlaagde vraag naar transportcapaciteit; Brattle overweegt echter ten onrechte dat dit effect te onzeker is. GTS is van mening dat er wel relevante concurrentie is. Hiertoe voert GTS aan dat meer dan de helft van de transportcapaciteit van GTS wordt gebruikt voor internationaal verkeer, zowel voor export als voor transit. De internationale transitklant laat (door de werking van het discriminatieverbod mede ten gunste van de binnenlandse afnemer) de concurrentiedruk voelen. Zowel als het gaat om de aanleg van nieuwe infrastructuur naar Noordwest-Europa als waar het gaat om voortgezet gebruik van bestaande infrastructuur ondervindt GTS concurrentie, waarbij de liquiditeit van de gashub een zeer belangrijke parameter is in de overwegingen van de transitklant. Het verschil in conclusie tussen het aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie hierover uitgebrachte rapport en het aan de Raad uitgebrachte rapport is volgens GTS onvoldoende verklaard.

Reactie

309. De Raad constateert dat Brattle in zijn aan de Raad gerichte rapport gemotiveerd aangeeft waarom gashubconcurrentie in ieder geval op korte termijn niet de prikkel voor GTS wegneemt om (in de afwezigheid van regulering) de transporttarieven te verhogen. Brattle geeft daarmee mede een onderbouwing voor de conclusie dat er geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen en dat dit de komende jaren naar verwachting niet zal veranderen. GTS geeft in zijn zienswijze aan het niet eens te zijn met het standpunt van Brattle, echter zonder daarvoor enige onderbouwing te geven. De opmerking van GTS over de concurrentiedruk die uitgaat van transit wordt in het rapport door Brattle reeds geadresseerd. Het door GTS geconstateerde verschil in de conclusies van beide rapporten is hiermee naar het oordeel van de Raad voldoende verklaard.

Conclusie

310. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 55 "Sinds 2010 is ook fysieke exit mogelijk op Zelzate"

311. GTS geeft in bijlage 1 van haar zienswijze aan dat voetnoot 36 op pagina 35 van het rapport "*Assessing pipe-to-pipe competition: theoretical framework and application to GTS*" van Brattle van 6 mei 2011 onjuist is. In tegenstelling tot hetgeen in de voetnoot staat is volgens GTS sinds 2010 ook fysieke exit mogelijk op Zelzate.

Reactie

312. De Raad heeft Brattle om een reactie gevraagd op deze zienswijze van GTS. Brattle erkent dat sinds 2010 inderdaad ook fysieke exit mogelijk is op Zelzate. Aangezien er echter geen transportcapaciteit beschikbaar is op de alternatieve transportroutes, blijft Brattle's conclusie overeind dat er op deze transportroute geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen. De Raad onderschrijft deze bevindingen van Brattle.

Conclusie

313. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

6.6 Duur van de reguleringsperioden

Zienswijze 56 "Kies voor een reguleringsperiode van 2006-2008 en een reguleringsperiode van 2009-2013"

314. Energie-Nederland stelt vast dat de Raad uitgaat van twee reguleringsperiodes van vier jaar, te weten 2006-2009 en 2010-2013, waarmee wordt aangesloten bij het eerste methodebesluit van 30 augustus 2005. Naar de mening van Energie-Nederland ligt het echter meer voor de hand om te kiezen voor een reguleringsperiode van 2006-2008 en een reguleringsperiode van 2009-2013. Dit sluit beter aan bij het meest recente methodebesluit van december 2008; bovendien is het jaar 2009 in het kader van de reformatio in peius dan eenvoudiger te behandelen. De redenering die de Raad aanvoert voor de keuze van een reguleringsperiode van telkens vier jaar, namelijk dat dit het enerzijds mogelijk maakt om relatief snel in te springen op gewijzigde omstandigheden, maar tevens zekerheid en stabiliteit kan bieden, kan heel goed van toepassing zijn op een toekomstige reguleringsperiode. De nu te reguleren periodes zijn echter (grotendeels) verstreken.

Reactie

315. De Raad handhaaft het uitgangspunt dat hij bij het vaststellen van de duur van de reguleringsperioden rekening wenst te houden met zowel de voordelen van een relatief korte reguleringsperiode als de voordelen van een langere reguleringsperiode. De keuze van een reguleringsperiode van telkens vier jaar sluit bovendien aan bij de keuze die bij de vernietigde methodebesluiten van 2005 en 2008 is gemaakt. De stelling van Energie-Nederland dat gekozen zou moeten worden voor een reguleringsperiode van 2006-2008 en een reguleringsperiode van 2009-2013 omdat dit eenvoudiger is om reformatio in peius te behandelen leidt de Raad niet tot een ander oordeel. Zoals blijkt uit de reactie op de desbetreffende zienswijzen, is de praktische betekenis van dit leerstuk voor de methodebesluiten beperkt.

Conclusie

316. De zienswijze van Energie-Nederland geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

7. Bepaling van de *x*-factor

Zienswijze 57 "Leg expliciet vast dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen bestaande en nieuwe investeringen"

317. Energie-Nederland maakt uit de ontwerpbesluiten op dat er ten aanzien van de regulatorische afschrijvingstermijnen geen onderscheid wordt gemaakt tussen bestaande en nieuwe investeringen. Energie-Nederland geeft voorts aan het met de Raad eens te zijn dat er geen aanleiding is om een hogere rendementsvergoeding vast te stellen voor uitbreidingsinvesteringen. Immers, deze investeringen zijn reeds voor meer dan de helft van de levensduur gedekt door onderliggende contracten waardoor het risico voor GTS sterk wordt beperkt, aldus Energie-Nederland. Energie-Nederland verzoekt de Raad om de gelijke behandeling van bestaande en nieuwe investeringen ter voorkoming van misverstanden ook met zoveel woorden expliciet in de definitieve besluiten vast te leggen.

Reactie

318. De Raad bevestigt de in het vorige randnummer weergegeven analyse van Energie-Nederland en is het met Energie-Nederland eens dat het raadzaam is om een en ander expliciet te verwoorden in de methodebesluiten.

Conclusie

319. De zienswijze van Energie-Nederland is aanleiding om de ontwerpbesluiten op dit onderdeel aan te passen.

Zienswijze 58 "Achterwege laten van een splitsing van de kosten en inkomsten voor de transport- en balanceringstaak is ontransparant en in strijd met de Verordening"

320. Energie-Nederland merkt op dat uit de ontwerpbesluiten blijkt dat de Raad de inkomsten van GTS volledig toerekent aan een specifieke taak indien de Raad met zekerheid kan vaststellen dat deze inkomsten alleen zijn gebruikt om de kosten van die specifieke taak geheel of gedeeltelijk te dekken. Omdat de Raad dit niet volledig heeft kunnen doen, worden de *x*-factoren voor transport en balancering gebaseerd op een vaste kostenverdeelsleutel die vervolgens wordt toegepast op de totale kosten voor beide taken. Energie-Nederland acht dit niet transparant en in strijd met artikel 13 van Verordening 715/2009 en bovendien in het voordeel van GTS. Teneinde de zaak niet nog complexer te maken kan Energie-Nederland zich voor dit moment echter verenigen met toepassing van een vaste verdeelsleutel voor de kosten voor transport en balancering in de tweede en derde reguleringsperiode.

Reactie

321. De Raad is voorstander van een boekhouding op basis waarvan kosten kunnen worden toegerekend aan de afzonderlijke wettelijke taken en op basis waarvan een gescheiden tariefregulering per wettelijke taak mogelijk is. De Raad constateert echter dat de praktische onmogelijkheid voor GTS om deze kosten op dit moment te scheiden noopt tot een pragmatische oplossing.

Conclusie

322. De zienswijze van Energie-Nederland geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 59 "definitie van inkoopkosten energie is onjuist"

323. GTS stelt dat de definitie van de inkoopkosten voor energie onjuist is. Ten eerste ontbreekt het nieuwe capaciteitscontract en de daaruit volgende prijsverschillen in de opsomming van de kosten voor de transporttaak. Ten tweede worden ten onrechte de stikstofkosten niet mede gealloceerd aan de transporttaak. Ten derde worden in de derde reguleringsperiode de elektriciteitskosten ten onrechte niet gealloceerd aan de taak kwaliteitsconversie.

Reactie

324. De Raad begrijpt dat GTS een nieuw capaciteitscontract heeft afgesloten voor transportondersteuning. Dit contract vervangt het balanceringscontract dat GTS had voor inwerkingtreding van het nieuwe balanceringsregime en dat voor 70% werd gealloceerd aan de transporttaak voor ondersteuning van het gastransport. De Raad zal dit nieuwe contract en de daaruit volgende prijsverschillen opnemen in de definitie van de inkoopkosten.

325. De Raad heeft in de tweede en derde reguleringsperiode geen stikstofkosten gealloceerd aan de transporttaak op basis van de door GTS ingevulde informatieverzoeken. GTS heeft in de periode 2005 tot en met 2009 zelf geen stikstofkosten gealloceerd aan de transporttaak. Dit betekent dat GTS gedurende de gehele tweede reguleringsperiode voor de transporttaak geen stikstof heeft ingekocht. GTS geeft in haar zienswijze niet aan dat zij, in tegenstelling tot de tweede reguleringsperiode, in de derde reguleringsperiode wel kosten voor de inkoop van stikstof maakt. Daarnaast kan de Raad niet opmaken uit de zienswijze van GTS waarom zij voor haar transporttaak stikstof zou moeten inkopen.

326. De Raad kan zich vinden in zienswijze van GTS met betrekking tot elektriciteitskosten in de derde reguleringsperiode; deze dienen ook te worden gealloceerd aan de taak kwaliteitsconversie. GTS koopt namelijk elektriciteit in ten behoeve van de productie van stikstof.

Conclusie

327. De zienswijze van GTS met betrekking tot de definitie van de inkoopkosten voor energie leidt ten dele tot een wijziging van de ontwerpbesluiten. De Raad past de definitie zodanig aan dat in de derde reguleringsperiode het nieuwe capaciteitscontract en de daaruit volgende prijsverschillen worden toegewezen aan de transporttaak en dat de elektriciteitskosten ook kunnen worden toegewezen aan de kwaliteitsconversietaak.

Zienswijze 60 "Nacalculatie voor inkoopkosten energie dient pas te gelden met ingang van het jaar 2012"

328. GTS stelt vast dat in de eerdere (vernietigde) methodebesluiten het risico ten aanzien van de inkoopkosten voor energie volledig bij GTS lag en dat die risicoverdeling in de ontwerpbesluiten wordt verlaten. In de ontwerpbesluiten worden deze kosten nagecalculeerd omdat deze beperkt beïnvloedbaar zijn. GTS geeft aan dat zij zich op zichzelf goed kan vinden in deze nieuwe risicoverdeling. GTS stelt echter dat het onjuist is om de nieuwe risicoverdeling ook voor het verleden toe te passen. GTS is van mening dat de keuze van een dergelijke risicoverdeling naar zijn aard een onderwerp is dat alleen vooraf geregeld kan worden. Een risico betreft immers de kans dat een bepaalde gebeurtenis zich voordoet. Na afloop van de periode heeft deze gebeurtenis zich wel of niet

voorgedaan en is er dus geen sprake meer van een risico, zodat er geen rechtvaardiging bestaat alsnog te komen tot een andere allocatie. GTS komt tot de conclusie dat de nacalculatie van inkoopkosten voor energie pas kan gelden met ingang van het jaar 2012.

Reactie

329. De Raad kan zich niet vinden in de zienswijze van GTS dat de risicoverdeling ten aanzien van de inkoopkosten voor energie niet voor het verleden kan worden aangepast. Zoals de Raad reeds in zijn reactie op zienswijze 9 uiteen heeft gezet is de Raad als gevolg van de uitspraken van het CBb gehouden geheel nieuwe methodebesluiten vast te stellen met inachtneming van het recht en de feiten en omstandigheden van nu. Mede gelet op de consistentie die de Raad wil betrachten in zijn reguleringspraktijk van netbeheerders leidt dit gegeven er toe dat de Raad 'nieuwe elementen' in de methode van regulering zal moeten opnemen. In dit verband is van belang dat de Raad ook bij de regulering van TenneT nacalculatie van inkoopkosten voor energie hanteert.[43]

Conclusie

330. De zienswijze van GTS geeft geen aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

Zienswijze 61 "Vrijval voorzieningen onterecht verwerkt in opex 2005"

331. GTS stelt zich op het standpunt dat als gevolg van het vrijvallen van voorzieningen fluctuaties ontstaan in de kostenpost pensioenen en overige personeelskosten die los staan van efficiëntie. In het bijzonder is er als gevolg van het vrijvallen van voorzieningen sprake van een eenmalig verlagend effect in 2005 op de pensioenen en overige personeelskosten. Het is volgens GTS onjuist deze vrijvallen op te nemen in de basis waarover de eindinkomsten voor de reguleringsperiode van 2006 tot en met 2009 worden bepaald, aangezien daarmee verondersteld zou worden dat GTS jaarlijks vrijvallen van dergelijke omvang heeft gekend.

Reactie

332. De Raad constateert dat de pensioenen en overige personeelskosten over de periode van 2005 tot en met 2010 van jaar tot jaar significant fluctueren. Dergelijke fluctuaties brengen het risico met zich mee dat de hoogte van de kostenpost pensioenen en overige personeelskosten in een basisjaar niet representatief is voor de hoogte van deze kosten gedurende de reguleringsperiode waarvoor het basisjaar als uitgangspunt wordt genomen.

333. Als oplossing voor het mitigeren van deze fluctuaties ziet de Raad het middelen van de pensioenen en overige personeelskosten over meerdere jaren. Door daarbij een termijn te hanteren die gelijk is aan de lengte van de reguleringsperiode wordt voorkomen dat fluctuaties buiten proportie worden vergroot. Ten behoeve van het opleggen van een effectieve doelmatigheidsprikkel gaat de Raad bij het middelen bij voorkeur uit van gegevens over het verleden, wanneer deze beschikbaar zijn. Voor GTS zijn de betreffende kostengegevens beschikbaar vanaf 2005.

334. Voor de reguleringsperiode van 2010 tot en met 2013 betekent dit dat voor het bepalen van de beginkosten de pensioenen en overige personeelskosten worden gemiddeld over de jaren 2006 tot en met 2009. Voor de reguleringsperiode van 2006 tot en met 2009 is het – gezien de beperkte

[43] Zie paragraaf 10.3 van het methodebesluit van 4 september 2010.

beschikbaarheid van kostengegevens over het verleden – niet mogelijk om de pensioenen en overige personeelskosten te middelen over vier jaren voorafgaand aan de reguleringsperiode. In plaats daarvan worden de pensioenen en overige personeelskosten gemiddeld over de jaren 2005 tot en met 2008.

Conclusie

335. De zienswijze van GTS is aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen op de hiervoor aangegeven wijze.

Zienswijze 62 "Pensioenkosten dienen anders te worden gewaardeerd"

336. GTS is van mening dat de waardering van pensioenkosten op basis van IFRS geen correcte afspiegeling geeft van de werkelijke pensioenkosten. GTS vindt dat de Raad geen IFRS moet toepassen, maar in plaats daarvan in de regulering uit dient te gaan van betaalde premies.

Reactie

337. De IFRS-waarderingsgrondslagen vormen naar het oordeel van de Raad een objectieve basis voor het bepalen van de kosten van GTS. Om die reden gaat de Raad in de regulering van GTS uit van de IFRS-kosten, ook voor de pensioenen en overige personeelskosten. Naast de IFRS-kosten neemt de Raad ook de IFRS-vermogensmutaties die samenhangen met de pensioenen mee als kosten in de regulering. Deze vermogensmutaties zijn namelijk lasten voor GTS die voortkomen uit het uitvoeren van de wettelijke taken. Onder IFRS zijn deze vermogensmutaties actuariële verschillen die rechtstreeks muteren in het eigen vermogen en in de toekomst niet alsnog via de resultatenrekening als kosten muteren in het eigen vermogen.

Conclusie

338. De zienswijze van GTS is aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen op de hiervoor aangegeven wijze.

Zienswijze 63 "Correcties bijlage 1"

339. GTS geeft aan dat een aantal formules in bijlage 1 correctie behoeven. Formule 1 tot en met 3 spreken naar de mening van GTS ten onrechte over de operationele kosten als verdeelsleutel van de begininkomsten, terwijl de ontwerpbesluiten spreken over de totale kosten. Daarnaast geeft GTS aan dat in een enkele formule een term ontbreekt en dat de definitie van enkele parameters onjuist is of ontbreekt.

Reactie

340. De Raad acht de opmerkingen van GTS terecht en heeft bijlage 1 hierop aangepast.

Conclusie

341. De zienswijze van GTS is aanleiding de ontwerpbesluiten te wijzigen.

8. Van *x*-factor naar tarieven

Zienswijze 64 "Ontwerpbesluiten 2006-2009 geven geen concrete richting over de regulering van uitbreidingsinvesteringen"

342. GTS merkt op dat de ontwerpbesluiten met betrekking tot de tweede reguleringsperiode over uitbreidingsinvesteringen slechts twee zinnen bevatten, die geen concrete richting geven over hoe die uitbreidingsinvesteringen worden gereguleerd. Daarmee zijn de ontwerpbesluiten incompleet volgens GTS.

Reactie

343. De Raad is het eens met GTS. De Raad verhoogt de tariefinkomsten met de doelmatige kosten van een uitbreidingsinvestering, voor zover deze niet worden gedekt door tariefinkomsten welke voortkomen uit de uitbreidingsinvestering. De kosten van een uitbreidingsinvestering bestaan uit zowel kapitaalskosten als operationele kosten. Beide kosten worden bepaald aan de hand van de hoogte van de investeringsuitgave. Voor de berekening van de kapitaalkosten worden de regulatorische afschrijvingstermijnen en de WACC gebruikt. De operationele kosten stelt de Raad op 1% van de investeringsuitgave. De kosten van een uitbreidingsinvestering zijn doelmatig indien de investeringsuitgave doelmatig is.

Conclusie

344. De zienswijze van GTS geeft aanleiding de ontwerpbesluiten aan te vullen met een beschrijving van hoe uitbreidingsinvesteringen gedurende een reguleringsperiode in de regulering worden meegenomen.

Zienswijze 65 "Ontwerpbesluiten 2010-2013 bevatten geen regulering van uitbreidingsinvesteringen van vóór 1 juli 2011"

345. GTS merkt op dat de Raad in de ontwerpbesluiten met betrekking tot de derde reguleringsperiode veronderstelt dat hij uitbreidingsinvesteringen niet hoeft te reguleren aangezien deze op grond van de nieuwe wet via tussentijdse tariefverhogingen worden gereguleerd. GTS stelt dat die veronderstelling slechts ten dele juist is, daar de nieuwe wet betrekking heeft op het melden van een voornemen tot investeren in de aanleg of uitbreiding van het net en het vaststellen van de noodzaak van een dergelijke investering en slechts van toepassing is op voornemens tot investeringen vanaf de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet, 1 juli 2011. Voor de uitbreidingsinvesteringen van vóór 1 juli 2011 bevatten de ontwerpbesluiten geen vorm van regulering en deze zijn dan ook incompleet, aldus GTS.

Reactie

346. De Raad houdt gedurende de gehele derde reguleringsperiode rekening met uitbreidingsinvesteringen. Ten aanzien van uitbreidingsinvesteringen kan GTS, na de ingebruikname ervan, tezamen met het jaarlijkse tariefvoorstel een voorstel tot tariefsverhoging doen. Op deze wijze wordt GTS in staat gesteld om kosten die toe te rekenen zijn aan een uitbreidingsinvestering en die als doelmatig kunnen worden aangemerkt, reeds gedurende de reguleringsperiode te verwerken in de tarieven. De uitbreidingsinvesteringen welke door GTS in gebruik zijn genomen in 2010, worden direct verwerkt in de tariefinkomsten 2010 en 2011.

347. De recente wijziging van de Gaswet (in werking getreden op 1 juli 2011) ziet onder meer op het melden van uitbreidingsinvesteringen. Een voornemen tot een uitbreidingsinvestering moet dus worden gemeld vanaf 1 juli 2011. Voornemens die reeds voor 1 juli 2011 hebben geleid tot een investeringsbeslissing bij GTS vallen buiten de nieuwe regeling. Echter, de Raad zal deze uitbreidingsinvesteringen wel meenemen bij de vaststelling van de tarieven en/of tariefinkomsten.

Conclusie

348. De zienswijze van GTS geeft aanleiding de ontwerpbesluiten te verduidelijken op dit punt.

Zienswijze 66 "Effect van uitbreidingsinvesteringen en nieuwe producten en diensten op tarieven is onduidelijk"

349. Energie-Nederland merkt op dat het onduidelijk is wat het effect op de tarieven is van uitbreidingsinvesteringen die worden gedaan gedurende een reguleringsperiode. In de ontwerpbesluiten wordt in feite niet meer gesteld dan dat GTS in deze gevallen voorstellen mag doen voor een tariefaanpassing. Energie-Nederland ziet dit als een groot manco van de ontwerpbesluiten. Afwezigheid van een duidelijke methode voor de berekening van de invloed op de tarieven van nieuwe investeringen en nieuwe producten en diensten leidt tot intransparantie en tot onduidelijkheid voor zowel GTS als de netgebruikers, aldus Energie-Nederland. LTO merkt op dat de ontwerpbesluiten onvoldoende duidelijk maken hoe noodzakelijke investeringen worden vertaald naar de tarieven voor het gastransport.

Reactie

350. Uitbreidingsinvesteringen, nieuwe producten en diensten en marktfaciliterende activiteiten kunnen leiden tot een aanpassing van de tariefinkomsten in enig jaar. Voor de jaren 2012 en 2013 worden tarieven vastgesteld in tariefbesluiten. Echter, voor de jaren 2006 tot en met 2011 zal de Raad volstaan met het bepalen van de tariefinkomsten. Aanpassingen in de tariefinkomsten in reeds (deels) verlopen jaren worden niet meer direct vertaald naar de tarieven voor gastransport. Voor deze jaren leiden de tariefinkomsten tot een verrekening.

351. In de jaren 2012 en 2013 zal een aanpassing van de tariefinkomsten leiden tot een procentuele verandering van alle tarieven. Op deze wijze dragen alle afnemers op gelijke wijze bij aan uitbreidingsinvesteringen, nieuwe producten en diensten en marktfaciliterende activiteiten.

Conclusie

352. De zienswijze van Energie-Nederland geeft aanleiding de ontwerpbesluiten aan te vullen op de hiervoor aangegeven wijze.

Zienswijze 67 "Ontwerpbesluiten 2010-2013 bevatten ten onrechte geen vergoeding van operationele kosten uitbreidingsinvesteringen en ten onrechte is er binnen de reguleringsperiode wel een productiviteitsverandering van toepassing op uitbreidingsinvesteringen"

353. GTS merkt op dat uit de ontwerpbesluiten met betrekking tot de derde reguleringsperiode blijkt dat de Raad alleen kapitaalskosten van uitbreidingsinvesteringen zal vergoeden. Dit berust op een verkeerde

uitleg van de Gaswet. De nieuwe artikelen 39e, 39f en 82, derde lid, spreken consequent over de "kosten van een investering", respectievelijk "de gemaakte kosten voor investeringen". Enig onderscheid naar kapitaalskosten of operationele kosten wordt niet gemaakt. GTS merkt verder op dat er binnen de reguleringsperiode ten onrechte een productiviteitsverandering van toepassing is op uitbreidingsinvesteringen.

Reactie

354. De Raad is van oordeel dat een uitbreidingsinvestering tot zowel kapitaalskosten als operationele kosten kan leiden. De Raad verwijst in dit verband naar de aanbeveling van Frontier.[44] In de methode van regulering stelt de Raad de efficiënte operationele kosten van een uitbreidingsinvestering vast op 1% van het doelmatige investeringsuitgaven. Verder merkt de Raad op dat op grond van de methode van regulering binnen de reguleringsperiode geen productiviteitsverandering van toepassing is op uitbreidingsinvesteringen, nieuwe producten en diensten, en marktfaciliterende activiteiten.

Conclusie

355. De zienswijze van GTS geeft aanleiding de ontwerpbesluiten aan te vullen op de hiervoor aangegeven wijze.

Zienswijze 68 "Onjuiste definitie uitbreidingsinvesteringen"

356. GTS stelt vast dat de definitie die de Raad gebruikt voor uitbreidingsinvesteringen afwijkt van de definitie die is opgenomen in artikel 1 van het concept van de Regeling melding aanleg- of uitbreidingsinvestering van de aanleg of uitbreiding van het net. Beide definities zouden naadloos op elkaar moeten aansluiten om te voorkomen dat er enig conflict of verschil van uitleg kan bestaan tussen de methode van regulering en de ministeriële regeling. GTS merkt in dit verband tevens op dat de randnummers 183 en 184 van de ontwerpbesluiten transport 2010-2013 kunnen worden geschrapt. Niet alleen zijn de ontwerpbesluiten niet de plaats om te bepalen hoe de doelmatigheid wordt beoordeeld, de geschetste situatie doet zich bij GTS niet of nauwelijks voor en schept in dit kader alleen maar verwarring, aldus GTS.

Reactie

357. De Raad wil in de methode van regulering aansluiten bij de definitie van uitbreidingsinvesteringen welke ook wordt gebruikt in de Regeling melding aanleg- of uitbreidingsinvestering. De Raad zal dit verduidelijken in de onderhavige besluiten.

Conclusie

358. De zienswijze van GTS geeft aanleiding de ontwerpbesluiten aan te vullen op de hiervoor aangegeven wijze.

Zienswijze 69 "Onduidelijkheid over hoe om te gaan met nieuwe investeringen"

359. Energie-Nederland stelt zich op het standpunt dat de Raad geen duidelijkheid geeft over hoe GTS zal moeten omgaan met nieuwe investeringen. Deze onzekerheid is onacceptabel en onnodig omdat dit

[44] Frontier Economics, *Investment Climate of the Dutch gas transmission system operator – relation to the method of regulation*, maart 2011, www.nma.nl.

mogelijk zal leiden tot onderinvesteringen. In de eerste plaats moet er een criterium worden gesteld om eenduidig onderscheid te maken tussen uitbreidingsinvesteringen en vervangingsinvesteringen. In de tweede plaats dient duidelijk te zijn met welke additionele rekenhoeveelheden gerekend moet worden als gevolg van een uitbreidingsinvestering. In de derde plaats dient duidelijk te zijn welke additionele kosten vergoed zullen worden. Ten slotte dient duidelijk te zijn op welke wijze eventuele ongedekte kosten in de te onderscheiden entry- en exittarieven verwerkt mogen worden en op welke wijze.

Reactie

360. De Raad is het eens met Energie-Nederland. De ontwerpbesluiten zullen worden aangevuld met een beschrijving van hoe uitbreidingsinvesteringen gedurende een reguleringsperiode in de regulering worden meegenomen. De Raad zal hieronder puntsgewijs ingaan op de zienswijze van Energie-Nederland.

361. Ten aanzien van de definitie van uitbreidingsinvesteringen merkt de Raad op dat hij in de methode van regulering aansluit bij de definitie van uitbreidingsinvesteringen welke ook wordt gebruikt in de Regeling melding aanleg- of uitbreidingsinvestering. De Raad zal dit verduidelijken in de ontwerpbesluiten.

362. Ten aanzien van de verhoging van de tariefinkomsten merkt de Raad het volgende op. De Raad verhoogt de tariefinkomsten met de doelmatige kosten van een uitbreidingsinvestering, voor zover deze niet worden gedekt door tariefinkomsten welke voortkomen uit de uitbreidingsinvestering. De kosten van een uitbreidingsinvestering bestaan uit zowel kapitaalskosten als operationele kosten. Beide kosten worden bepaald aan de hand van de hoogte van de investeringsuitgave. Voor de berekening van de kapitaalkosten worden de regulatorische afschrijvingstermijnen en de WACC gebruikt. De operationele kosten stelt de Raad op 1% van de investeringsuitgave. De kosten van een uitbreidingsinvestering zijn doelmatig indien de investeringsuitgave doelmatig is.

363. Ten aanzien van de tarieven in de jaren 2012 en 2013 merkt de Raad op dat een aanpassing van de tariefinkomsten leidt tot een procentuele verandering van alle tarieven. Op deze wijze dragen alle afnemers op gelijke wijze bij aan uitbreidingsinvesteringen.

Conclusie

364. De zienswijze van Energie-Nederland geeft aanleiding de ontwerpbesluiten aan te vullen op de hiervoor aangegeven wijze.

Zienswijze 70 "Neem de verrekening op in de methode van regulering"

365. GTS stelt zich op het standpunt dat de verrekening van het verschil tussen de in de jaren 2006-2008 gehanteerde tarieven en de tarieven die eigenlijk hadden moeten gelden op basis van een rechtmatige doelmatigheidskorting ten onrechte niet is meegenomen in de methode van regulering. GTS wijst er op dat de methode van regulering en de gevolgen die deze heeft – inclusief verrekening – alleen in samenhang kunnen en mogen worden bezien. GTS stelt dat de (wijze van berekening van de) verrekening onderdeel dient te zijn van de methode van regulering. Daarnaast geeft GTS aan dat de conceptberekening van het te verrekenen bedrag onjuist is, doordat de Raad een te laag volume

aanhoudt en omdat een vergoeding van de operationele kosten voor marktfacilitering, nieuwe producten en diensten en uitbreidingsinvestering ontbreekt.

366. VEMW verzoekt de Raad om in de methodebesluiten voor de jaren 2006 tot en met 2009, respectievelijk de jaren 2010 tot en met 2013, de uitgangspunten die ten grondslag zullen worden gelegd aan de door te voeren nacalculatie, de methode/wijze waarop zal worden nagecalculeerd en de termijnen waarbinnen nacalculatie dient plaats te vinden alsnog vast te leggen.

367. Energie-Nederland wil graag een verduidelijking zien ten aanzien van de wijze waarop de nacalculatie wordt uitgevoerd.

Reactie

368. Met het oog op een zo groot mogelijke transparantie en rechtszekerheid ten aanzien van de verrekening van de tarieven zal de Raad zoveel mogelijk duidelijkheid over dit thema scheppen in de methodebesluiten zelf. Daarnaast merkt de Raad op dat de berekening ten tijde van de ontwerpbesluiten slechts een indicatie gaf van de hoogte van de verrekening, dit om aan de wens van vele leden van de klankbordgroep te voldoen. Inmiddels zijn de berekeningen van de verrekening uitgewerkt.

Conclusie

369. De zienswijzen hebben geleid tot een aanpassing van de ontwerpbesluiten: de verrekening van de tarieven is uitgewerkt in de methodebesluiten.

9. Totstandkoming en eventuele wijziging van dit besluit

Zienswijze 71 "Tussentijdse wijziging methodebesluiten is onwenselijk en juridisch onhoudbaar"

370. **GTS** is van oordeel dat een tussentijdse wijziging van de methodebesluiten onwenselijk en bovendien juridisch onhoudbaar is. De *x*-factor wordt van tevoren vastgesteld voor een reguleringsperiode van 3 tot 5 jaar en wordt niet tussentijds gewijzigd. Dat is een bewuste keuze van de wetgever, die samenhangt met de strekking van de *x*-factor als doelmatigheidskorting. Ontwikkelingen gedurende de reguleringsperiode zijn voor risico van GTS, waarop zij zich instelt en waarmee zij rekening houdt bij het doen van investeringen. De enkele mogelijkheid van het tussentijds aanpassen van de methode verhoogt het risicoprofiel van GTS en heeft daardoor negatieve impact op de financierbaarheid van en dus een remmende werking op investeringen. Voor beide nu door de Raad voorziene ontwikkelingen (aansluittarieven / grensoverschrijdende capaciteit) geldt dat deze wat betreft GTS nu reeds in de methode zouden kunnen worden verdisconteerd.

371. Energie-Nederland heeft op de hoorzitting gesteld de noodzaak van tussentijdse aanpassing van de methodebesluiten niet te zien. De tweede reguleringsperiode is immers in zijn geheel verstreken en de derde reguleringsperiode is nog maar voor een klein stuk onduidelijk, te weten 2012 en 2013. Aanpassingen kunnen in de vierde reguleringsperiode worden doorgevoerd.

Reactie

372. Anders dan GTS, ziet de Raad in de Gaswet geen beletsel om in het geval van bijzondere omstandigheden de methode van regulering tussentijds te wijzigen of aan te vullen. Noch uit de Gaswet zelf, noch uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het een 'bewuste keuze' is van de wetgever om dit uit te sluiten zoals GTS stelt. De Raad ziet zich hierin gesteund door de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 13 december 2007 waarin het College een tussentijdse wijziging van methodebesluit en doelmatigheidskortingen onder de gegeven omstandigheden niet als ontoelaatbaar aanmerkt.[45] Overigens heeft de Raad in de ontwerpbesluiten aangegeven het *in het algemeen* onwenselijk te achten om een methode van regulering gedurende een reguleringsperiode te wijzigen of aan te vullen. In lijn met wat GTS aangeeft, zal de Raad dan ook zeer terughoudend met die bevoegdheid omgaan.

373. Vanwege de nog korte resterende duur van de derde reguleringsperiode en gegeven het feit dat geen van de partijen heeft aangegeven het wenselijk te vinden dat de methodebesluiten voor wat betreft de derde reguleringsperiode tussentijds (kunnen) worden gewijzigd en het feit dat GTS en Energie-Nederland expliciet hebben aangegeven dit onwenselijk te vinden, zal de Raad de ontwerpbesluiten met betrekking tot de derde reguleringsperiode wijzigen. De passages in de ontwerpbesluiten met betrekking tot de tussentijdse wijziging worden geschrapt. Dit laat evenwel onverlet dat de Raad zich op het standpunt stelt dat hij de bevoegdheid om een methode van regulering gedurende een reguleringsperiode te wijzigen of aan te vullen als zodanig wel heeft en dat hij die bevoegdheid in bepaalde bijzondere omstandigheden ook kan en zal uitoefenen.

[45] Uitspraak van 13 december 2007, LJN: BC0053.

Conclusie

374. De zienswijzen van GTS en Energie-Nederland hebben geleid tot een wijziging van de ontwerpbesluiten met betrekking tot de derde reguleringsperiode: de titelaanduiding van hoofdstuk 9 is gewijzigd en de titelaanduiding van paragraaf 9.1, alsmede paragraaf 9.2 zijn in het geheel geschrapt.