Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Nummer 103557_1/331

Betreft zaak: Methodebesluit Balancering GTS - Periode 2006 t/m 2009

Inhoudsopgave

1 Inleiding ... 3
2 Leeswijzer ... 5
3 Wettelijke basis van dit besluit ... 6
4 Context van dit besluit ... 8
4.1 Inhoudelijke context ... 8
4.2 Wettelijke context ... 9
5 Beoordelingskader van de Raad ... 12
5.1 Wettelijke doelstellingen ... 12
5.2 De uitspraken van het CBb ... 22
5.3 Omvang en reikwijdte van de heroverweging ... 25
6 Fundamenten van de methode van regulering ... 28
6.1 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering ... 28
6.2 Op kosten gebaseerde tarieven ... 48
6.3 Duur van de reguleringsperioden ... 51
6.4 Tot slot ... 52
7 Bepaling van de *x*-factor ... 54
7.1 Kernbegrippen ... 54
7.2 Bepaling van de begininkomsten ... 57
7.3 Bepaling van de beginkosten ... 58
7.4 Berekening van de verwachte eindkosten ... 63
7.5 Berekening van de verwachte eindinkomsten ... 63
7.6 Berekening van de x-factor ... 64
8 Van *x*-factor naar tariefinkomsten ... 65
8.1 Rekening houden met investeringen, nieuwe producten en diensten en marktfaciliterende activiteiten ... 65
8.2 Correctie van in het verleden in rekening gebrachte tarieven ... 67
8.3 De tariefinkomsten en de verrekening ... 68
9 Totstandkoming van dit besluit ... 71
10 Dictum ... 73
Begrippenlijst ... 74

1 Inleiding

1. Met dit besluit geeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) uitvoering aan artikel 82, tweede lid, van de Gaswet en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) van 29 juni 2010.[1] Op grond van deze uitspraak moet de Raad voor drie van de vier taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet (hierna: de landelijk netbeheerder), genoemd in de artikelen 10 en 10a van de Gaswet, de methode van regulering hernieuwd vaststellen vanaf 1 januari 2006.

2. De artikelen 10 en 10a van de Gaswet vermelden onder meer de volgende taken voor de landelijk netbeheerder, Gas Transport Services B.V. (hierna: GTS):
   a. het uitvoeren van gastransport en daaraan gerelateerde taken (hierna: de transporttaak);[2]
   b. het in evenwicht houden van het gastransportnet (hierna: de balanceringstaak);[3]
   c. het omzetten van gas naar een hogere of lagere energie-inhoud, dan wel gas in een door de gebruiker gewenste samenstelling brengen (hierna: de kwaliteitsconversietaak);[4]
   d. het aanbieden van flexibiliteitdiensten (hierna: de flexibiliteitstaak).[5]

   Onderhavig besluit heeft betrekking op de methode van regulering van de balanceringstaak van GTS. Voor de overige taken stelt de Raad separaat een methode van regulering vast.[6]

3. De Raad stelt met dit besluit de methode van regulering vast voor de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2009 (hierna: tweede reguleringsperiode). Deze periode is gelijk aan de reguleringsperiode waarop het besluit van 30 augustus 2005 betrekking had. De methode van regulering voor de periode vanaf 1 januari 2010 wordt in een separaat besluit vastgesteld. De Raad licht deze keuze toe in paragraaf 6.3 van dit besluit.

---

[1] Uitspraak van 29 juni 2010, LJN: BM9470 (hierna: uitspraak van 29 juni 2010).

[2] Artikel 10, eerste, tweede, derde lid, onderdelen a en b, en vijfde lid, onderdeel b, van de Gaswet.

[3] Artikel 10a, eerste lid, onderdeel b, van de Gaswet.

[4] Artikel 10a, eerste lid, onderdeel c, van de Gaswet.

[5] Artikel 10a, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet.

[6] Ten aanzien van de flexibiliteitstaak heeft de Raad reeds bij besluit van 25 augustus 2008 met kenmerk 102651/103 (hierna: methodebesluit voor flexibiliteit van 25 augustus 2008) een methode van regulering met betrekking tot de periode 2009-2011 vastgesteld. Ten aanzien van de andere twee taken van GTS stelt de Raad tegelijk met onderhavig besluit de methode van regulering vast. Al deze besluiten zijn gepubliceerd op de internetpagina van de Nederlandse Mededingingsautoriteit: www.nma.nl.

4. De tweede reguleringsperiode is reeds afgesloten. Dat de Raad deze periode opnieuw moet reguleren, vloeit voort uit een tweetal uitspraken van het CBb. Het CBb heeft ten eerste bij uitspraak van 30 november 2006[7] het door GTS ingediende beroep tegen het methodebesluit van 30 augustus 2005[8] gegrond verklaard. Het CBb concludeerde onder meer dat de in het methodebesluit van 30 augustus 2005 neergelegde vorm van regulering niet past binnen het wettelijk kader van artikel 82, tweede lid, van de Gaswet. Na deze uitspraak heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) op 7 juli 2008 een nieuw reguleringskader vastgesteld voor GTS door middel van de 'Beleidsregel uitoefening door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet' (hierna: de Beleidsregel).[9] De Raad heeft vervolgens besloten voor de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2008 niet een nieuwe methode van regulering vast te stellen, maar zich te richten op het vaststellen van een nieuwe methode van regulering vanaf 1 januari 2009.[10]

5. Dit brengt de Raad bij de tweede uitspraak van het CBb. Het CBb heeft bij uitspraak van 29 juni 2010 de door de Vereniging van Energieproducenten, handelaren en –retailbedrijven (hierna: EnergieNed) en de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW) ingediende beroepen tegen de methodebesluiten van 16 december 2008 gegrond verklaard.[11] Het CBb heeft tevens het besluit, inhoudende de weigering om de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2008 alsnog te reguleren, vernietigd. Dit betekent dat de Raad voor de tweede reguleringsperiode alsnog een methode van regulering dient vast te stellen. Met onderhavig besluit geeft de Raad invulling aan deze opdracht.

---

[7] Uitspraak van 30 november 2006, LJN: AZ3365 (hierna: uitspraak van 30 november 2006).

[8] Besluit van 30 augustus 2005 met kenmerk 101847/65 (hierna: methodebesluit van 30 augustus 2005).

[9] Beleidsregel uitoefening door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet van 7 juli 2008, Stc. 11 juli 2008, nr. 132, p. 15.

[10] De Raad verwijst naar de besluiten van 16 december 2008 met kenmerk 102752/401 (hierna: methodebesluit inzake de transporttaak van 16 december 2008), met kenmerk 102752/402 (hierna: methodebesluit inzake de balanceringstaak van 16 december 2008) en met kenmerk 102752/403 (hierna: methodebesluit inzake de kwaliteitsconversietaak van 16 december 2008). Alle besluiten zijn gepubliceerd op de internetpagina van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, www.nma.nl.

[11] Uitspraak van 29 juni 2010, LJN: BM9470.

2 Leeswijzer

6. Dit besluit bestaat uit een aantal hoofdstukken. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 beschrijft de Raad welk kader hij hanteert voor dit besluit. Aan de hand van dit kader onderbouwt de Raad de keuzes die hij heeft gemaakt bij de totstandkoming van de methode van regulering. Het kader wordt gevormd door achtereenvolgens de wettelijke basis (hoofdstuk 3), het segment van de gasmarkt waar dit besluit betrekking op heeft (hoofdstuk 4) en de doelstellingen van de wetgever (hoofdstuk 5).

7. Vervolgens gaat de Raad in op de methode van regulering. De fundamenten van de methode van regulering komen aan de orde in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 licht de Raad toe hoe de Raad de *x*-factor vaststelt voor GTS. De Raad beschrijft in hoofdstuk 8 hoe hij vervolgens de tarieven vaststelt. Hoofdstuk 9 heeft betrekking op de procedure die de Raad gevolgd heeft bij de totstandkoming van dit besluit. De Raad eindigt het besluit met het dictum (hoofdstuk 10).

8. Na deze hoofdstukken volgt de Begrippenlijst. Deze lijst bevat een overzicht van de belangrijkste in dit besluit gebruikte begrippen en afkortingen, inclusief een korte toelichting daarop.

9. De Raad heeft drie bijlagen toegevoegd aan het besluit. Bijlage 1 bevat een uitwerking van de methode van regulering in rekenkundige formules. Bijlage 2 bevat een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop de Raad het redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen van vermogensverschaffers bepaalt. In bijlage 3 geeft de Raad zijn reactie op de zienswijzen van belanghebbenden. Deze zienswijzen zijn mondeling dan wel schriftelijk ingebracht tijdens de zienswijzenperiode. Deze bijlagen zijn onderdeel van onderhavig besluit.

3 Wettelijke basis van dit besluit

10. In dit hoofdstuk citeert de Raad de bepalingen die de wettelijke basis vormen voor dit besluit. De Raad begint hierbij met de relevante bepalingen uit Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005 (hierna: de Verordening).[12] Deze verordening is rechtstreeks van toepassing. Vervolgens citeert de Raad de relevante bepalingen uit de Gaswet.

11. Artikel 13, eerste lid, eerste, tweede en derde alinea, van de Verordening luidt:
"*De door de transmissiesysteembeheerders toegepaste tarieven, of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden die zijn goedgekeurd door de regulerende instanties overeenkomstig artikel 41, lid 6, van Richtlijn 2009/73/EG, alsmede de tarieven die worden gepubliceerd overeenkomstig artikel 32, lid 1, van die richtlijn, zijn transparant, houden rekening met de noodzaak van systeemintegriteit en verbetering ervan en zijn een afspiegeling van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder en transparant zijn, waarbij tevens wordt gelet op de nodige winst op de investeringen en in voorkomende gevallen met inachtneming van de benchmarking van tarieven door de regulerende instanties. De methoden zijn niet-discriminerend.*
De lidstaten kunnen besluiten dat de tarieven ook kunnen worden vastgesteld aan de hand van marktgerichte regelingen, zoals veilingen, mits dergelijke regelingen en de eruit voortvloeiende inkomsten door de regulerende instantie worden goedgekeurd.
De tarieven, of de methoden voor de berekening daarvan, zijn bevorderlijk voor de efficiënte handel in gas en voor de concurrentie en zijn tegelijk gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers en op het bieden van stimulansen voor investeringen en het handhaven of creëren van interoperabele transmissienetten."[13]

12. Artikel 13, tweede lid, van de Verordening luidt:
"*De tarieven voor de toegang tot de netten werken niet beperkend op de marktliquiditeit of verstorend voor de grensoverschrijdende handel van de verschillende transmissiesystemen. Indien verschillen in de tariefstructuren of balanceringsmechanismen de handel tussen transmissiesystemen zouden belemmeren, streven transmissiesysteembeheerders onverminderd artikel 41, lid 6, van Richtlijn 2009/73/EG, in nauwe samenwerking met de betrokken nationale*

[12] Verordening (EG) nr. 1775/2005 gold tot 3 maart 2011.

[13] Artikel 3, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1775/2005 was gelijkluidend, afgezien van enkele hier niet ter zake doende details.

instanties, actief naar de convergentie van tariefstructuren en tariefbeginselen, ook met betrekking tot balancering."[14]

13. Artikel 10a, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Gaswet luidt:
"Onverminderd de artikelen 10, 42 en 54a, en hoofdstuk 2 heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet tevens tot taak:
b. het in evenwicht houden van het door hem beheerde gastransportnet,"

14. Artikel 82, tweede lid, van de Gaswet luidt[15]:
"*Voor elke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransport, bedoeld in het eerste lid, stelt de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit de methode van regulering vast, voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar, na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt en met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering op (*lees: *en*[16]*) de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken worden bevorderd."*

[14] Artikel 3, tweede lid, van Verordening (EG) nr. 1775/2005 was gelijkluidend, afgezien van enkele hier niet ter zake doende details.

[15] Dit artikel is bij wet van 2 december 2010 (Stb. 2010, 810) gewijzigd; deze wijziging is echter slechts van redactionele aard. De wijziging is per 1 juli 2011 in werking getreden (Stb. 2011, 203).

[16] Deze lezing is reeds door het CBb geaccepteerd. De Raad verwijst hiervoor naar de uitspraak van 30 november 2006.

4 Context van dit besluit

15. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de inhoudelijke en wettelijke context van dit besluit. Door deze context te beschrijven, plaatst de Raad dit besluit in een breder perspectief. Dit perspectief bestaat uit een beschrijving van het segment van de gasmarkt waar dit besluit betrekking op heeft en van de samenhang van dit besluit met andere besluiten van de Raad.

4.1 Inhoudelijke context

16. De Raad houdt onafhankelijk toezicht op de gasmarkt, met als doel deze markt zo effectief mogelijk te laten werken. De gasmarkt bestaat uit de segmenten productie, levering en transport van gas. Bij productie en levering van gas is sprake van een vrije markt. Voor de bijbehorende diensten op deze segmenten kunnen handelaren, zakelijke gebruikers en consumenten in principe zelf bepalen met welk bedrijf zij een contract willen afsluiten. Bij het transport van gas is dit niet het geval. Degenen die gebruik willen maken van de transportcapaciteit van een bepaald net kunnen niet zelf bepalen door welk bedrijf zij het transport willen laten verrichten. Zij zijn gebonden aan de netbeheerder die het net beheert waarvan zij gebruik willen maken.

17. Degene aan wie een gastransportnet toebehoort, is ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Gaswet verplicht voor het beheer van dat net één of meer naamloze of besloten vennootschappen als netbeheerder aan te wijzen. De aanwijzing van een netbeheerder behoeft ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Gaswet instemming van de Minister. GTS is aangewezen als beheerder van het landelijk gastransportnet. De meeste afnemers zijn echter niet op dit landelijk gastransportnet aangesloten, maar op een fijnmazig gasdistributienet met een regionaal karakter (hierna: distributienet).[17]

18. Aangezien het niet doelmatig is om meerdere gastransportnetten met een landelijke dekking naast elkaar te hebben, bevindt de landelijk netbeheerder zich feitelijk in een monopoliesituatie. Hij ondervindt bij het beheer van zijn gastransportnet nagenoeg geen concurrentie van andere netbeheerders. Het ontbreken van concurrentie zou ertoe kunnen leiden dat de landelijk netbeheerder niet doelmatig werkt of tarieven hanteert die boven de door hem gemaakte kosten uitstijgen. De afnemers worden dan benadeeld. Zij kunnen immers niet kiezen voor een aansluiting op een gastransportnet van een andere

[17] Beheerders van dergelijke distributienetten worden ook wel regionale netbeheerders gas genoemd.

netbeheerder waar zij "meer waar voor hun geld krijgen".[18] Afnemers zijn daarom gebaat bij een bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van het transport. Ook zijn afnemers er bij gebaat dat de landelijk netbeheerder geen rendement behaalt dat hoger is dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

19. De wetgever heeft de Raad belast met de taak om een methode van regulering vast te stellen waarmee de landelijk netbeheerder *"een prikkel krijgt om net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie"*.[19] Indien dat het geval is, resulteert dit naar het oordeel van de Raad in een optimale balans tussen prijs en kwaliteit van de geleverde diensten waarbij tevens wordt gelet op het nodige rendement op de investeringen.

20. Daarbij geldt dat als de landelijk netbeheerder de noodzakelijke kosten vergoed kan krijgen via de inkomsten uit gereguleerde tarieven, de kwaliteit (en daarmee de leveringszekerheid van gas) niet door de regulering in gevaar komt. De noodzakelijke kosten zijn hierbij de efficiënte kosten (inclusief een redelijk rendement op het geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers) die hij maakt om te voldoen aan de hier bedoelde wettelijke taak.

4.2 Wettelijke context

21. Jaarlijks stelt de Raad in een tariefbesluit de tarieven vast die GTS in rekening mag brengen. De Raad vindt het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe deze tarieven samenhangen met dit besluit en de hiervan afgeleide *x*-factor voor GTS. De Raad hecht hier enerzijds aan omdat deze elementen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Anderzijds wordt op deze manier duidelijk waarom de Raad bepaalde begrippen gebruikt bij de methode van regulering.

Van methodebesluit…

22. De Raad stelt met dit methodebesluit een methode van regulering vast met betrekking tot de balanceringstaak. Met deze methode van regulering beoogt de Raad de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taak te bevorderen. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 82, tweede lid, van de Gaswet: *"Voor elke taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, bedoeld in het eerste lid, stelt de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit de methode van regulering vast, voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar, na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt en met*

[18] Vergelijk Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, nr. 28, p. 13.

[19] Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, nr. 28, p. 13.

inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering op de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken worden bevorderd".

....via x-factorbesluit...

23. Vervolgens past de Raad het methodebesluit toe om onder meer de hoogte van de *x*-factor voor de balanceringstaak van GTS vast te stellen (hierna: *x*-factorbesluit). De *x*-factor geeft invulling aan de doelmatigheidsverbetering die GTS kan behalen op de balanceringstaak. De methode van regulering is daarmee onder meer een methode voor de berekening van de *x*-factor. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 82, vierde lid, van de Gaswet:
"De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties een doelmatigheidskorting vast. Dit besluit geldt voor dezelfde periode als het besluit op grond van het tweede lid. De doelmatigheidskorting heeft tot doel om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen."

... naar tariefbesluit

24. GTS zendt jaarlijks aan de Raad een voorstel voor de tarieven die zij zal berekenen voor de uitvoering van haar taken (hierna: tariefvoorstel). De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 82, derde lid, van de Gaswet:
"De netbeheerder van het landelijk gastransportnet zendt jaarlijks voor 1 september aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit een voorstel voor de tarieven voor uitvoering van de taken genoemd in de artikelen 10 en 10a, met inachtneming van de tariefstructuren, vastgesteld op grond van artikel 12f of 12g en met inachtneming van de gemaakte kosten voor investeringen, bedoeld in artikel 39e, 39f, derde lid, of 54a, derde lid, voor zover deze kosten als doelmatig zijn beoordeeld door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit."

25. Vervolgens stelt de Raad de tarieven jaarlijks vast en legt deze neer in een tariefbesluit. Een tariefbesluit bevat derhalve de tarieven die gebruikers van het landelijk gastransportnet moeten betalen voor de uitvoering van de taken van GTS. De wettelijke grondslag voor de vaststelling van de tarieven is artikel 82, vijfde, zesde, zevende en achtste lid, van de Gaswet:
"- 5. De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit stelt jaarlijks de tarieven vast die kunnen verschillen voor de onderscheiden tariefdragers.
- 6. Indien een voorstel niet binnen de termijn, bedoeld in het derde lid, aan de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit is gezonden stelt deze de tarieven uit eigen beweging vast met inachtneming van dit artikel.
- 7. De vastgestelde tarieven treden in werking op een door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit te bepalen datum en gelden tot de datum van inwerkingtreding van het besluit tot vaststelling van de tarieven voor het volgende jaar.
- 8. Artikel 81c, tweede en zesde lid, zijn van overeenkomstige toepassing."

26. Voor de vaststelling van tarieven heeft de wetgever artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet van overeenkomstige toepassing verklaard:
"De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit kan de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren, indien de tarieven die golden in het jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t:
a. bij rechterlijke uitspraak of met toepassing van artikel 6:18 van de Algemene wet bestuursrecht zijn gewijzigd;
b. zijn vastgesteld met inachtneming van onjuiste of onvolledige gegevens en de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit, indien hij de beschikking had over de juiste of volledige gegevens, tarieven zou hebben vastgesteld die in aanmerkelijke mate zouden afwijken van de vastgestelde tarieven;
c. zijn vastgesteld met gebruikmaking van geschatte gegevens en de feitelijke gegevens daarvan afwijken;
d. zijn vastgesteld met gebruikmaking van gegevens omtrent kosten voor bepaalde diensten, terwijl netbeheerders die diensten in het jaar t of een gedeelte van jaar t niet hebben geleverd of voor die diensten geen of minder kosten hebben gemaakt."

5 Beoordelingskader van de Raad

27. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad welk beoordelingskader hij hanteert bij de vaststelling van de methode van regulering. De doelstellingen van de Europese en nationale wetgever zijn voor de Raad leidend geweest bij het opstellen van dit kader. De Raad geeft van deze doelstellingen een samenvatting in paragraaf 5.1. In die paragraaf geeft de Raad tevens aan hoe hij deze (wettelijke) doelstellingen uitlegt. Paragraaf 5.2 behandelt de twee uitspraken van het CBb met betrekking tot de vernietigde methodebesluiten van 30 augustus 2005 en 16 december 2008.[20] De Raad plaatst deze uitspraken vervolgens in de context van het beoordelingskader van de Raad. Tot slot wordt in paragraaf 5.3 uiteengezet wat de omvang en de reikwijdte is van de heroverweging naar aanleiding van de vernietiging van de oude methodebesluiten.

5.1 Wettelijke doelstellingen

28. Met het reguleren van de tarieven van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet heeft de nationale wetgever bepaalde doelstellingen willen bereiken. Deze doelstellingen zijn op hoofdlijnen benoemd en beschreven in artikel 82, tweede en vierde lid, van de Gaswet. In deze paragraaf geeft de Raad aan hoe hij de wettelijke doelstellingen en uitgangspunten plaatst in de context van de methode van regulering. De Raad heeft hiertoe onderzocht of er aanwijzingen zijn waarmee hij de doelstellingen van de wetgever, zoals neergelegd in deze artikelen, nader zou kunnen concretiseren. Daarbij is gekeken naar de parlementaire geschiedenis van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) en is gekeken naar enkele uitgangspunten en parameters die in Europese wetgeving zijn vastgelegd. Deze uitgangspunten worden genoemd in artikel 13 van de Verordening.[21]

29. Dit heeft geleid tot de volgende (wettelijke) doelstellingen en (beleidsmatige) uitgangspunten die voor de Raad leidend zijn geweest bij de totstandkoming van dit methodebesluit:
    - bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering;
    - op kosten gebaseerde tarieven, inclusief een redelijk rendement, en stimulansen voor investeringen;
    - bevordering van de doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taak;
    - Europeesrechtelijke uitgangspunten.

    Deze doelstellingen en uitgangspunten worden hieronder, puntsgewijs, nader toegelicht.

[20] De Raad verwijst hier naar de uitspraak van 30 november 2006 en de uitspraak van 29 juni 2010.

[21] Een nagenoeg gelijkluidend artikel was voorheen opgenomen in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1775/2005.

5.1.1 Bevordering doelmatigheid van de bedrijfsvoering

30. Artikel 82, vierde lid, van de Gaswet geeft aan dat de doelmatigheidskorting tot doel heeft om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen. In de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van artikel 82 van de Gaswet ontbreekt een concrete toelichting op dit doel. Artikel 82 van de Gaswet is bij amendement in de Gaswet opgenomen. In de toelichting op dit amendement wordt een relatie gelegd met de regulering met betrekking tot de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet (TenneT TSO B.V., hierna: TenneT). De toelichting bij het amendement luidt als volgt:
"Het systeem van gereguleerde toegang tot elektriciteitsnetten heeft zich in de praktijk bewezen als een goed werkend en door alle betrokken partijen als wenselijk ervaren systeem. Daarnaast biedt een systeem van gereguleerde toegang tot gasnetten de kleinverbruikers de beste bescherming tegen onredelijke voorwaarden en tarieven. (…). Vanwege de bijzondere positie van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet als systeembeheerder, gelijk de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, wordt voor deze netbeheerder voorzien in een afwijkend systeem van tariefregulering."[22]

31. Vanwege de hierboven genoemde parallel met de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet wordt voor een verdere toelichting op het doel van het bevorderen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering aangesloten bij de toelichting op de relevante artikelen in de E-wet. In artikel 41, eerste lid, van de E-wet is vastgelegd dat de Raad "door middel van marktwerking" de doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders bevordert. De wetgever heeft dit als volgt toegelicht:
"In een markt met concurrentie betekent doelmatig handelen dat een bedrijf alleen die kosten maakt die noodzakelijk zijn en kunnen worden terugverdiend, inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de kapitaalverschaffers van het bedrijf. Een bedrijf dat niet efficiënt handelt of meer dan een redelijk rendement uitkeert aan haar kapitaalverschaffers, zal in een concurrerende markt niet kunnen voortbestaan. Immers, de klanten van dit bedrijf zullen kiezen voor de goedkopere concurrent waar zij 'meer waar voor hun geld krijgen'. De bedoeling van het reguleringssysteem in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is om bedrijven die zich in een monopoloïde situatie bevinden een prikkel te geven net zo doelmatig te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie. Dat wordt ook tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar het begrip marktwerking in de eerder genoemde artikelen 41, eerste lid, en 80, eerste lid. Dit betekent in de eerste plaats dat eventuele overwinsten die qua omvang uitgaan boven het redelijk rendementsniveau (monopoliewinsten) bij deze bedrijven moeten worden teruggebracht tot een redelijk rendement. In de tweede plaats

[22] Kamerstukken II, 2003/04, 29 372, 62.

zullen de bedrijven ernaar moeten streven om net zo efficiënt te werken als het meest efficiënte bedrijf in de sector. In de derde plaats zal de sector sowieso als geheel haar efficiencyniveau dienen te verhogen."[23]

32. Over de relatie tussen het methodebesluit en de doelmatigheidskorting is in de parlementaire geschiedenis het volgende opgemerkt:
"Artikel 82 heeft betrekking op de tarieven van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Het tweede lid van artikel 82 geeft de directeur DTe de bevoegdheid om voor elke taak van de landelijk netbeheerder de methode van regulering vast te stellen. Daarbij houdt de directeur DTe rekening met het belang dat de doelmatige bedrijfsvoering wordt bevorderd. Hij kan hierbij tevens rekening houden met de internationale omgeving waarbinnen het landelijk gastransportnet functioneert. Het vierde lid geeft de directeur DTe expliciet de bevoegdheid om een doelmatigheidskorting vast te stellen voor de landelijk netbeheerder. De verhouding tussen de beide leden is daarmee als volgt: op grond van het tweede lid wordt een methodiek ontwikkeld waarmee de hoogte van de doelmatigheidskorting zoals bedoeld in het vierde lid kan worden vastgesteld."[24]

33. De conclusie is dat de Raad per taak van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet een methode van regulering vaststelt waarin onder andere de methodiek wordt beschreven op basis waarvan de Raad de hoogte van de doelmatigheidskorting kan vaststellen. De Raad merkt op dat de thans vast te stellen methode van regulering beperkter is dan de methode van regulering ten behoeve van de regionale netbeheerders gas en elektriciteit. Bij de regionale netbeheerders dient de Raad in de methode van regulering namelijk nog twee andere onderdelen op te nemen, te weten de methode tot vaststelling van de kwaliteitsterm en de methode tot vaststelling van het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld.[25]

34. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat sprake is van een doelmatige bedrijfsvoering als een netbeheerder alleen die kosten kan terugverdienen die efficiënt zijn en noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn wettelijke taken.[26] Ook blijkt daaruit dat bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling het extra behaalde rendement mogen behouden.[27] Dit laatste legt de Raad als volgt uit. GTS mag in beginsel een redelijk rendement behalen,

---

[23] Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, 28, p.13.

[24] Kamerstukken I, 2003/04, 29 372, C, p. 4. De taken en bevoegdheden van de in dit citaat genoemde 'directeur DTe' worden thans uitgeoefend door de Raad.

[25] Zie artikel 81, eerste lid, Gaswet en artikel 41, eerste lid, E-wet.

[26] Hiermee worden de kosten inclusief een redelijk rendement op het daadwerkelijk geïnvesteerde vermogen voor de vermogensverschaffers van het bedrijf bedoeld.

[27] Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, 28, p. 13 en 14.

dat wil zeggen een rendement dat niet afwijkt van hetgeen in het economisch verkeer gebruikelijk is. De Raad bepaalt voor de berekening van dit redelijk rendement welk rendement in het economisch verkeer gebruikelijk is.[28] Binnen een reguleringsperiode kan GTS, door haar bedrijfsvoering efficiënter in te richten dan op basis van de efficiëntiedoelstelling nodig is, echter een hoger rendement behalen dan dit redelijk rendement. Omdat GTS dit extra rendement boven het redelijk rendement gedurende de reguleringsperiode mag behouden, wordt GTS geprikkeld om de doelmatigheid van haar bedrijfsvoering te vergroten.

35. De Raad merkt op dat deze wettelijke doelstelling overeenkomt met de Europeesrechtelijke doelstelling 'op kosten gebaseerde tarieven, inclusief een redelijk rendement'. Daarover gaat de volgende paragraaf.

5.1.2 Op kosten gebaseerde tarieven, inclusief een redelijk rendement, en stimulansen voor investeringen

36. Uit artikel 13 van de Verordening volgt dat de door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet als transmissiesysteembeheerder gehanteerde tarieven een afspiegeling dienen te zijn van de werkelijke kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte, structureel vergelijkbare netbeheerder. De tarieven dienen eveneens rekening te houden met de nodige winst op de investeringen. De Europese Commissie (hierna: de Commissie) licht deze doelstellingen als volgt toe:
"*It follows from the Regulation (…) that the starting point for access tariffs to the networks is based on the underlying costs of providing the service. Where appropriate, benchmarking of tariffs may be taken into account.*
(…).
The Regulation requires tariffs to reflect actual costs incurred, insofar as such costs correspond to those of an efficient and structurally comparable network operator. Only those costs that an efficient and structurally comparable network operator would incur must be taken into account. Costs incurred by inefficient operations or not related to network operations would not qualify for inclusion in the establishment of tariffs."[29]

---

[28] Ingevolge artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

[29] Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3 of Regulation 1775/2005, 20 april 2007, pagina 4, randnummers 10 en 11. Artikel 3 van Verordening 1775/2005 is in zijn geheel opgenomen in artikel 13 van Verordening 715/2009. Ten aanzien van artikel 13 van Verordening 715/2009 en het thema 'tarieven voor de toegang tot netten' zijn tot op heden geen interpretatieve mededelingen door de Commissie uitgebracht. Voornoemd document van de Commissie kan derhalve nog relevant worden geacht voor de interpretatie van artikel 13 van Verordening 715/2009.

37. Ten aanzien van het redelijke rendement op investeringen geeft de Commissie het volgende aan:
"The Regulation requires tariffs also to include an appropriate return on investments. This return must be commensurate with the risk involved in the investment and must not lead to distortions in other parts of the gas supply chain."[30]
Artikel 13 van de Verordening schrijft derhalve voor dat de tarieven moeten zijn gebaseerd op efficiënte kosten, inclusief een gepast rendement op investeringen.

38. De Raad benadrukt dat de Verordening stelt dat de tarieven *'een afspiegeling'* moeten zijn van de werkelijke kosten. De Raad stelt vast dat een gelijkluidende bepaling in artikel 14 van Verordening (EG) nr. 714/2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit is opgenomen.[31] De wetgever heeft deze bepaling met betrekking tot de regulering van de wettelijke taken van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT, vertaald in een rekenkundige formule welke is opgenomen in artikel 41b van de E-wet. Deze formule heeft tot doel om de inkomsten gedurende een reguleringsperiode terug te brengen naar een efficiënt kostenniveau inclusief een redelijk rendement. Dit efficiënte kostenniveau (inclusief een redelijk rendement) moet aan het eind van de reguleringsperiode zijn bereikt. Gelet op de overeenkomsten in de bewoordingen van beide Verordeningen is de Raad van oordeel dat het redelijk is om dezelfde interpretatie te hanteren ten aanzien van de regulering van de wettelijke taken van GTS.

39. VEMW heeft in het overleg als bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet en in een zienswijze aangegeven dat de Raad slechts de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement van GTS in ogenschouw kan nemen bij de bepaling van het startpunt van de regulering op 1 januari 2006. De Raad is deze mening niet toegedaan. Zoals gezegd, bepaalt de Verordening dat de tarieven een afspiegeling moeten zijn van de werkelijke kosten. De wetgever heeft daarop bepaald, zoals is toegelicht in het vorige randnummer, dat de tarieven gedurende een reguleringsperiode dienen te worden teruggebracht tot een efficiënt kostenniveau inclusief een redelijk rendement. Daarmee staat vast dat de Raad de inkomsten van GTS voorafgaand aan de regulering als startpunt kan nemen voor de regulering. De Raad is van oordeel dat dit in lijn is met de Verordening.

40. De Raad merkt op dat uiteindelijk de afnemers moeten kunnen profiteren van efficiëntieverbeteringen van GTS. Daarom mag GTS het extra rendement boven het redelijk rendement slechts behouden voor zover dit binnen een reguleringsperiode is behaald.

---

[30] Randnummer 13 van het in de vorige voetnoot genoemde document.

[31] Daarvoor was deze gelijkluidende bepaling opgenomen in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1228/2003.

Doordat GTS dit extra rendement mag behouden wordt zij continu geprikkeld om doelmatiger te werken. Daarbij is het zaak deze prikkel per periode opnieuw te bepalen, zodat GTS iedere periode weer opnieuw wordt gestimuleerd om extra rendementen te behalen. Dit kan door de door GTS gerealiseerde efficiëntieverbeteringen - waar het extra rendement uit voortvloeit - in de vorm van tariefverlagingen door te geven aan de afnemers van GTS. Naast de tijdelijke beloningen voor efficiëntieverbeteringen mag GTS gemiddeld niet meer verdienen dan in het economisch verkeer gebruikelijk is. Door het redelijk rendement te bepalen op basis van wat in het economisch verkeer gebruikelijk is en toe te passen in de methode van regulering, geeft de Raad nadere invulling aan de doelstelling dat tarieven op kosten gebaseerd dienen te zijn.

41. De Raad constateert verder dat er sprake kan zijn van omstandigheden die nopen tot een afwijking van het in artikel 13 van de Verordening vastgelegde uitgangspunt dat tarieven op kosten gebaseerd dienen te zijn. Uit de Verordening volgt dat, pas als daar concreet aanleiding toe bestaat ('in voorkomende gevallen'), de Raad *aanvullend* kan overwegen of, en zo ja op welke wijze, tarieven van andere netwerksystemen van invloed zijn op de vast te stellen methode van regulering ('benchmarking van tarieven').

42. Artikel 13 van de Verordening omschrijft niet wat onder 'voorkomende gevallen' zou kunnen worden verstaan. Wel wordt er in de considerans van de Verordening een passage aan gewijd. Considerans nr. 8 stelt onder meer:
"*(…). In dat verband zal, met name als er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen, de benchmarking van tarieven door de regelgevende instanties een relevant punt van overweging zijn.*"

43. In de toelichting die de Commissie heeft gegeven bij het gelijkluidende artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1775/2005 staat het volgende te lezen:
"While the relevant provisions of the Directive and the Regulation imply cost reflective tariffs, the Regulation states that tariffs shall be applied, 'where appropriate taking account of the benchmarking of tariffs by the regulatory authorities'. This means that the Regulation requires the application of the benchmarking of tariffs only in certain circumstances. In this respect, recital 7 of the Regulation sheds light on when the Regulation considers appropriate the application of benchmarking as an additional element for setting up tariffs. (…)."[32]

44. De Raad leidt hieruit af dat hij moet onderzoeken of er sprake is van 'daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen'. Indien dat het geval is, dan kan de Raad rekening

[32] Commission Staff Working Document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under article 3 of Regulation 1775/2005, SEC(2007) 535, van 20 april 2007, randnummer 14. De in het citaat genoemde 'recital 7' is in Verordening nr. 715/2009 vernummerd tot nummer 8.

houden met tarieven van andere transmissiesysteembeheerders. Daarnaast leidt de Raad uit de uitspraak van het CBb van 30 november 2006 af dat hij tevens moet onderzoeken of het zogenoemde 'Jepma-effect'[33] zich voordoet. Het optreden van dit effect kan eveneens aanleiding geven tot het overwegen van een benchmark van tarieven.

45. Voorts acht de Raad het noodzakelijk dat de methode van regulering GTS ruimte biedt om noodzakelijke investeringen terug te verdienen. Dit sluit aan bij artikel 13 van de Verordening dat aangeeft dat de tarieven gericht moeten zijn op *het bieden van stimulansen voor investeringen*. In de considerans bij de Verordening wordt gewezen op de 'noodzaak om een redelijke winst op de investeringen te genereren en stimulansen te scheppen voor de aanleg van nieuwe infrastructuur'.[34] De Raad interpreteert dit uitgangspunt als volgt. De methode van regulering moet GTS in staat stellen de noodzakelijke investeringen te doen in het door haar beheerde gastransportnet voor zover deze investeringen op een efficiënte wijze tot stand komen. Naar het oordeel van de Raad wordt dit geborgd door de gekozen methode van regulering, wanneer GTS via de tarieven de efficiënte kosten, inclusief een redelijk rendement, vergoed krijgt.

46. Daarbij houdt de Raad in de methode van regulering nog expliciet rekening met uitbreidingsinvesteringen. Overeenkomstig artikel 39e en artikel 39f van de Gaswet verrekent de Raad in de toekomst de kosten van uitbreidingsinvesteringen in de tarieven voor zover deze kosten doelmatig zijn. 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 wettelijk kader moet maken tussen enerzijds investeringen die leiden tot kapitaalkosten en anderzijds operationele kosten.

5.1.3 Bevordering meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken

47. Artikel 82, tweede lid, van de Gaswet geeft aan dat de Raad rekening dient te houden met het belang van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken van de landelijk netbeheerder. Bij de totstandkoming van artikel 82 van de Gaswet heeft de wetgever geen uitleg gegeven over de vraag op welke wijze de bevordering van de doelmatige kwaliteit in de regulering vormgegeven zou moeten worden.

---

[33] Het Jepma-effect kan worden omschreven als het effect dat, als gevolg van gunstiger transportcondities (transportvoorwaarden en of -tarieven) ten opzichte van naburige netwerken, omleidingsstromen tot stand zullen komen die een dusdanig grote vraag naar capaciteit tot gevolg hebben dat de leveringszekerheid van binnenlandse afnemers in gevaar komt.

[34] Considerans nr. 8 van Verordening (EG) nr. 715/2009. Zie ook considerans nr. 7 van Verordening (EG) nr. 1775/2005.

48. De Raad vindt in de toelichting op de relevante wetgeving geen aanknopingspunten hoe hij in de methode van regulering invulling moet geven aan het belang van het bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken van GTS. In tegenstelling tot bij de regionale netbeheerders elektriciteit[35] en gas[36] draagt de wetgever de Raad dus niet op om voor de landelijk netbeheerder ten behoeve van kwaliteitsregulering een kwaliteitsterm vast te stellen (hierna: *q*-factor).[37]

49. De Raad leidt uit het voorgaande af dat het bevorderen van de meest doelmatige kwaliteit bij GTS geen hoofddoelstelling is geweest voor de wetgever. Dit sluit aan bij hetgeen de wetgever hierover heeft opgemerkt ten aanzien van TenneT. Ook in het geval van TenneT draagt de wetgever de Raad niet op om een *q*-factor vast te stellen.[38] In de parlementaire geschiedenis is dit als volgt toegelicht:
"*Voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet wordt geen kwaliteitsterm vastgesteld. Artikel 41, derde lid van de Elektriciteitswet 1998 maakt dit mogelijk doordat de vaststelling van een kwaliteitsterm optioneel is. In plaats daarvan geldt voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet op grond van de Netcode de eis van de enkelvoudige storingsreserve. (...).*"[39]

50. Net als in het geval van TenneT borgt de Raad de kwaliteit van het transport over het landelijk gastransportnet niet via de methode van regulering, maar via de technische voorwaarden gas en het toezicht op artikel 8 van de Gaswet (kwaliteits- en capaciteitsdocument) en de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.[40]

5.1.4 Europeesrechtelijke uitgangspunten

51. Naast de hiervoor reeds behandelde doelstellingen dat de tarieven van de transmissiesysteembeheerder op kosten gebaseerd dienen te zijn en dat rekening dient te

---

[35] Artikel 41a, eerste lid, onderdeel b van de E-wet.

[36] Artikel 81a, eerste lid, onderdeel b van de Gaswet.

[37] De *q*-factor bepaalt in welke mate de tarieven van de regionale netbeheerders worden bijgesteld in verband met de geleverde kwaliteit.

[38] Artikel 41d, eerste lid van de E-wet.

[39] Kamerstukken II, 2003/04, 29 372, nr. 10.

[40] Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas, Staatscourant 30 december 2004, nr. 253, p. 9. Dat de kwaliteit goed gewaarborgd is blijkt ook uit de kwaliteitsindicatoren die GTS heeft opgenomen in haar 'Rapportage Kwaliteitsindicatoren 2010'. Daaruit blijkt dat de waarden voor jaarlijkse uitvalsduur, de gemiddelde onderbrekingsduur en onderbrekingsfrequentie zeer laag zijn. Het rapport is te vinden op www.gastransportservices.nl.

worden gehouden met de bevordering van de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken, geeft artikel 13 van de Verordening nog een aantal criteria aan waaraan deze tarieven moeten voldoen. De tarieven of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden:

- zijn transparant;
- houden rekening met de noodzaak van systeemintegriteit en verbetering ervan;
- zijn gericht op het bieden van stimulansen voor investeringen;
- zijn gericht op het handhaven of creëren van interoperabele transmissienetten;
- werken niet beperkend op de marktliquiditeit en zijn bevorderlijk voor de efficiënte handel in gas en voor de concurrentie;
- werken niet verstorend voor de grensoverschrijdende handel van de verschillende transmissiesystemen.

52. De Raad beschouwt deze uitgangspunten van de Europese wetgever, voor zover zij zien op de tariefregulering, als een aanvulling op de doelstelling dat tarieven op kosten gebaseerd dienen te zijn. Hierna geeft de Raad aan of, en zo ja op welke wijze, deze uitgangpunten – met uitzondering van het uitgangspunt dat de tarieven of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden zijn gericht op het bieden van stimulansen voor investeringen dat hiervoor reeds is behandeld – een rol spelen in de methode van regulering van GTS.

53. Het uitgangspunt *transparantie* houdt volgens de toelichting van de Commissie in dat de tarieven en methode tot berekening van de tarieven transparant zijn vanuit de gebruiker bezien, in de zin dat de tarieven duidelijk en voor de hand liggend zijn, inclusief de tariefcomponenten, zodat de gebruiker zich bewust is van de prijs van de dienst en van de onderliggende kosten.[41] De Raad houdt hier in de methode van regulering rekening mee door in hoofdstuk 8 van het besluit te beschrijven op welke wijze de methode uiteindelijk resulteert in tarieven voor de verschillende diensten van GTS.

54. Het uitgangspunt dat rekening gehouden moet worden met de *noodzaak van systeemintegriteit* kan bij de tariefregulering zo worden uitgelegd dat ruimte geboden moet worden voor investeringen die noodzakelijk zijn om de betrouwbaarheid van het netwerk te garanderen, bijvoorbeeld investeringen om congestie op te lossen. De Raad houdt hier rekening mee doordat de efficiënte kosten die GTS maakt voor het plegen van noodzakelijke investeringen worden vergoed via de tarieven op het moment dat deze investeringen in gebruik worden genomen (zie hierna in paragraaf 8.1 van het besluit).

[41] Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3 of Regulation 1775/2005.

55. De Verordening schrijft eveneens voor dat sprake moet zijn van *interoperabele transmissienetten*. De Commissie geeft aan dat onder interoperabiliteit moet worden verstaan de *technische* mogelijkheid om een veilige gasstroom tussen verschillende netwerken mogelijk te maken, die mogelijk in beheer zijn bij andere (buitenlandse) netbeheerders.[42] Maatregelen die dit mogelijk maken, zijn vastgelegd in de technische voorwaarden gas als bedoeld in artikel 12b van de Gaswet en vormen (daarmee) integraal onderdeel van de entry tarieven op grenspunten. In de methode van regulering hoeft hierover naar het oordeel van de Raad dan ook niets aanvullends te worden geregeld.

56. Het uitgangspunt dat de tarieven voor de toegang tot de netten *niet beperkend op de marktliquiditeit* mogen werken, houdt volgens de Commissie in dat de tariefsystematiek zo ontworpen moet zijn dat:
- bestaande capaciteit efficiënt gebruikt wordt;
- de transmissiesysteembeheerder wordt gestimuleerd om capaciteit uit te breiden als de markt daarom vraagt; en
- daarmee zoveel mogelijk capaciteit als technisch mogelijk beschikbaar wordt gesteld aan de markt. [43]

Dit uitgangspunt is daarmee ook gekoppeld aan het uitgangspunt dat de tarieven *bevorderlijk moeten zijn voor de efficiënte handel in gas en voor de concurrentie*. Dit leidt er tevens toe dat de Raad zogeheten marktfaciliterende activiteiten van GTS kan verwerken in de tarieven. De Raad gaat hier in paragraaf 8.1 nader op in.

57. De Raad leidt uit de toelichting van de Commissie af dat de methode van regulering GTS zou moeten stimuleren het gastransportnet zo efficiënt mogelijk te benutten.[44] Hieraan kan worden bijgedragen door GTS volumerisico's te laten dragen. Dat wil zeggen dat wanneer GTS minder eenheden capaciteit afzet dan waar op voorhand rekening mee is gehouden in de methode van regulering en de tarieven, GTS dit niet (alsnog) mag compenseren door in het daaropvolgende jaar hogere tarieven in rekening te brengen. Het omgekeerde is overigens ook het geval: als GTS in staat is om meer eenheden capaciteit af te zetten dan waar op voorhand rekening mee is gehouden in de methode van regulering en de tarieven, dan mag GTS de extra tariefinkomsten die dat oplevert behouden.

---

[42] Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3 of Regulation 1775/2005.

[43] Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3 of Regulation 1775/2005.

[44] Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3 of Regulation 1775/2005, randnummer 23.

58. Met het uitgangspunt dat de tarieven *niet verstorend voor de grensoverschrijdende handel* mogen zijn, is volgens de Commissie bedoeld dat, voor zover er verschillen zijn in tariefstructuren tussen lidstaten, zoveel mogelijk beoogd wordt de tariefstructuren tussen lidstaten te convergeren.[45] De tariefstructuren, die worden uitgewerkt in de TarievenCode Gas, bepalen de kostenverdeling over individuele tarieven en hebben geen invloed op de methode van regulering, zodat dit uitgangspunt bij onderhavig besluit geen aanvullende rol speelt.

59. De Raad interpreteert het uitgangspunt dat de tarieven *zijn gericht op het vermijden van kruissubsidiëring tussen de netgebruikers en niet-discriminerend zijn* als volgt. Ieder tarief dient zoveel mogelijk de kosten te weerspiegelen die voor die dienst gemaakt worden en die door de gebruiker van die dienst worden veroorzaakt. Voor zover de gebruiker vergelijkbaar is met anderen, dient deze op gelijke wijze behandeld te worden. Dit kostenveroorzakings- en gelijkheidsbeginsel is onder meer vastgelegd in de TarievenCode Gas.[46]

5.2 De uitspraken van het CBb

60. In deze paragraaf geeft de Raad aan hoe hij de eerder genoemde uitspraken van het CBb met betrekking tot het methodebesluit van 30 augustus 2005, respectievelijk de methodebesluiten van 16 december 2008, heeft toegepast op onderhavig besluit.

61. Op 30 november 2006 heeft het CBb uitspraak gedaan in het beroep van GTS tegen het methodebesluit van 30 augustus 2005. Het CBb heeft het beroep gegrond verklaard en het methodebesluit van 30 augustus 2005 vernietigd. Het CBb heeft hiertoe onder meer het volgende overwogen:
"Het College constateert dat de methode van regulering die is gekozen geen normering bevat die betrekking heeft op tarieven van door appellante te verlenen diensten. Het besluit stelt slechts de methode vast ter vaststelling van de inkomsten die appellante in 2009 ten hoogste mag ontvangen bij de vervulling van de door het besluit bestreken wettelijke taken gezamenlijk en ter bepaling van de jaarlijkse stappen waarmee appellante op dit niveau dient te komen. Wat de op grond hiervan vast te stellen inkomsten betekenen voor het tarief van de diensten die ter uitvoering van de te onderscheiden taken worden verricht, wordt hierbij volledig in het midden gelaten. Het besluit laat elke vorm van tarifering van diensten toe, zolang de opbrengst van de tarieven de totale toegestane inkomsten niet overschrijden. Louter het bepalen van de met de vijf

[45] Commission staff working document on tariffs for access to the natural gas transmission networks regulated under Article 3 of Regulation 1775/2005.

[46] Bij de vaststelling waarvan gelet moet worden op een niet-discriminatoire werkwijze die de kosten weerspiegelt, vergelijk artikel 12f, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gaswet.

aan de orde zijnde taken[47] gezamenlijk te behalen totale toegestane inkomsten, zonder enige differentiatie naar taak of dienst en zonder enige richting te geven aan het niveau van te onderscheiden tarieven, is een activiteit die zodanig op zichzelf staat, dat deze niet kan worden aangemerkt als methode van regulering van tarieven voor diensten ter uitvoering van de aan de orde zijnde wettelijke taken. Het College heeft bij het voorgaande van belang geacht, dat juist met betrekking tot de onderhavige regulering het ontbreken van een verband met toegestane tarieven tot onaanvaardbare onzekerheid leidt. (…). Een en ander brengt mee dat het besluit van 30 augustus 2005 zodanige onzekerheid laat bestaan over de tarieven waar het betrekking op dient te hebben, dat de inhoud van dit besluit niet valt aan te merken als methode van regulering als bedoeld in artikel 82, tweede lid, Gaswet."

62. Reeds eerder kondigde de Minister aan dat hij een nieuw reguleringskader zou vaststellen dat op GTS van toepassing zou zijn.[48] Dit reguleringskader is uiteindelijk vastgelegd in de Beleidsregel. De Raad heeft vervolgens besloten voor de tweede reguleringsperiode niet de methode van regulering te herzien, maar zich te richten op een nieuwe methode van regulering voor de derde reguleringsperiode. De Raad heeft deze nieuwe methode van regulering vastgesteld met de besluiten van 16 december 2008.

63. EnergieNed en VEMW zijn in beroep gegaan tegen deze methodebesluiten. Op 29 juni 2010 heeft het CBb uitspraak gedaan. Het CBb heeft de beroepen gegrond verklaard en de methodebesluiten van 16 december 2008 en het besluit, inhoudende de weigering om de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2008 alsnog te reguleren, vernietigd. Het CBb heeft bepaald dat de Raad voor de periode vanaf 1 januari 2006 een methode van regulering moet vaststellen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

64. Ten aanzien van de weigering om de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2008 alsnog te reguleren heeft het CBb als volgt overwogen:
"Ingevolge artikel 82, tweede en vierde lid, van de Gaswet rust op verweerder de wettelijke verplichting om telkens voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar een methodebesluit en een doelmatigheidskorting vast te stellen. Het wettelijk systeem gaat aldus uit van een continue regulering ter bevordering van de doelmatigheid, waarbij voor elk jaar een doelmatigheidskorting wordt vastgesteld. Dit brengt mee dat, indien een methodebesluit wordt vernietigd en verweerder nalaat een nieuw methodebesluit te nemen, dit systeem van continue regulering wordt doorbroken. In de thans bestreden methodebesluiten heeft verweerder alleen

[47] Het CBb doelt hierbij op de kwaliteitsconversietaak, de balanceringstaak en de drie taken die in artikel 10, eerste, tweede en derde lid, van de Gaswet zijn genoemd. De Raad heeft deze laatste drie taken samengenomen onder de noemer "transporttaak".

[48] Zie achtereenvolgens: Kamerstukken II, 2005/06, 29 023, nr. 22, Kamerstukken II, 2006/07, 29 023, nr. 31 en Kamerstukken II, 2006/07, 29 023, nr. 37.

het jaar 2009 opnieuw gereguleerd en heeft hij geweigerd de jaren 2006-2008 te reguleren. Verweerder heeft hiermee in strijd gehandeld met artikel 82, tweede en vierde lid, van de Gaswet. (…). De opvatting dat het met terugwerkende kracht vaststellen van een nieuw methodebesluit in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en leidt tot onaanvaardbare regulatoire onzekerheid en er daarom geen verplichting tot het vaststellen van een nieuw methodebesluit kan zijn, zoals GTS heeft aangevoerd, deelt het College niet. Weliswaar is er voor GTS in dit geval onzekerheid, omdat zij niet (precies) weet hoeveel de opnieuw vast te stellen doelmatigheidskorting zal afwijken van de in het vernietigde x-factorbesluit opgelegde doelmatigheidskorting, maar dat is inherent aan het systeem van regulering en de mogelijkheid hiertegen in rechte op te komen. Bovendien staat de onbekendheid met de (precieze) omvang van de doelmatigheidskorting er niet aan in de weg dat GTS een zo efficiënt mogelijke bedrijfsvoering nastreeft."

65. Ten aanzien van de besluiten van 16 december 2008 overwoog het CBb als volgt:
"In de Beleidsregel heeft de Minister de GAW van het landelijk gastransportnet vastgesteld op € 6.376.000.000,-- op 1 januari 2005, vermeerderd met de waarde van de investeringen die in gebruik zijn genomen in de periode tussen 1 januari 2005 en de datum van inwerkingtreding van de Beleidsregel. Tevens heeft de Minister in de Beleidsregel de afschrijvingstermijnen en de kapitaalkostenvergoedingen vastgelegd. Het College stelt vast dat deze parameters (…) berusten op een politieke afweging teneinde financiële ruimte te scheppen voor investeringen van GTS in het belang van de voorzieningszekerheid en ter realisering van de zogenoemde gasrotonde. Het College is van oordeel dat de Minister met de vastlegging van de concrete parameters van de kapitaallasten van GTS, inbreuk heeft gemaakt op de zelfstandige en onafhankelijke oordeelsvorming die verweerder – als het aangewezen zelfstandig bestuursorgaan met de vereiste specifieke deskundigheid – ingevolge artikel 82, tweede en vierde lid, van de Gaswet bij de vaststelling van het methodebesluit en de doelmatigheidskorting voor GTS toekomt. De vastlegging van bedoelde parameters behelst in wezen het geven van aanwijzingen aan verweerder met betrekking tot een beslissing in een individueel geval, hetgeen de wetgever blijkens de in paragraaf 2.1 weergegeven parlementaire geschiedenis van artikel 5d van de Mededingingswet nu juist heeft willen voorkomen. (…). Het College is op grond van het voorgaande van oordeel dat de Beleidsregel in strijd is met artikel 5d van de Mededingingswet in verbinding met artikel 82, tweede en vierde lid, van de Gaswet. Nu vaststaat dat verweerder bij de vaststelling van de methodebesluiten van 16 december 2008 onverkort toepassing heeft gegeven aan de onrechtmatige Beleidsregel, terwijl voorts uit de stukken en ter zitting is gebleken dat verweerder bij een zelfstandige en onafhankelijke uitoefening van zijn bevoegdheid in elk geval deels tot andere dan in de Beleidsregel vastgestelde parameters zou zijn gekomen, zijn ook de methodebesluiten onrechtmatig."

66. De Raad leidt uit deze twee uitspraken het volgende af. De in het methodebesluit van 30 augustus 2005 neergelegde vorm van regulering past niet binnen het wettelijk kader van artikel 82, tweede lid, van de Gaswet. De Raad kan niet volstaan met het aangeven van de

totale inkomsten die GTS aan het eind van een reguleringsperiode voor alle wettelijke taken tezamen ten hoogste mag ontvangen. De Raad moet richting geven aan het niveau van de tarieven die zullen gelden voor de diensten ter uitvoering van de wettelijke taken van GTS. Dit leidt de Raad tot de slotsom dat GTS op soortgelijke wijze als de regionale netbeheerders zou kunnen worden gereguleerd, namelijk door middel van een systeem van tariefregulering.

67. Uit de uitspraak van 29 juni 2010 leidt de Raad af dat artikel 82, tweede en vierde lid, van de Gaswet uitgaan van een continue regulering ter bevordering van de doelmatigheid, waarbij voor elk jaar een doelmatigheidskorting moet worden vastgesteld. Voorts staat vast dat de Beleidsregel onrechtmatig is vastgesteld en derhalve niet ten grondslag kan worden gelegd aan een nieuw besluit tot vaststelling van een methode van regulering.

5.3 Omvang en reikwijdte van de heroverweging

68. Zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, zal de Raad als gevolg van de uitspraken van het CBb voor een reeks van jaren opnieuw een methode van regulering ten behoeve van GTS moeten vaststellen. Uitgangspunt in het bestuursrecht is 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. Op dit uitgangspunt zijn in de jurisprudentie uitzonderingen aanvaard, namelijk als uit de wet of de aard van het te nemen besluit voortvloeit dat het recht en de feiten en omstandigheden zoals die zich op enig moment in het verleden voordeden, bepalend zijn voor het nemen van het besluit.

69. Bij de vaststelling van onderhavig besluit is de Raad daarom in beginsel uitgegaan van het recht en de feiten en omstandigheden zoals deze zich op dit moment voordoen. De Raad plaatst hierbij de volgende kanttekeningen.

70. Om te beginnen stelt de Raad vast dat artikel 82, tweede en vierde lid, van de Gaswet niet expliciet een antwoord geeft op de vraag op welke feiten of gegevens de Raad zijn besluit moet baseren indien de periode van regulering waar het besluit betrekking op heeft (deels) in het verleden ligt. Van belang is wel dat uit deze voorschriften volgt dat de Raad een methode van regulering en een doelmatigheidskorting vaststelt voor een bepaalde periode, waarbij het methodebesluit voorafgaat aan de jaarlijkse vaststelling van de tarieven op basis van deze besluiten. Uit de hiervoor weergeven wettelijke en Europeesrechtelijke doelstellingen en uitgangspunten van de regulering volgt voorts dat de methode van regulering en de doelmatigheidskorting GTS prikkels moet geven die de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de taken

bevorderen. Daarnaast volgt uit deze doelstellingen en uitgangspunten dat GTS geen rendement mag behalen dat gemiddeld (over meerdere reguleringsperiodes) hoger is dan het rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Ten slotte is van belang dat het CBb heeft uitgesproken dat de regulering een continu karakter dient te hebben.

71. Uit het voorgaande volgt dat een nieuw te nemen methodebesluit dat ziet op een periode in het verleden, niet de efficiëntieprikkels mag ondermijnen die een methode van regulering gedurende een bepaalde periode wordt verondersteld te geven. Ook zal de Raad ervoor moeten waken dat het nieuwe methodebesluit ertoe leidt dat GTS gemiddeld een hoger rendement behaalt dan in het economisch verkeer gebruikelijk.

72. Uitgangspunt van de methode van regulering die de Raad hanteert op basis van de wettelijke voorschriften en doelstellingen, is dat de efficiëntieprikkels worden gevormd door aan de te reguleren onderneming een tarief- of inkomstenniveau op te leggen dat gebaseerd is op gegevens die tijdens de reguleringsperiode niet zijn te beïnvloeden door deze onderneming. Hierdoor leidt een efficiëntieverbetering die groter is dan verwacht direct tot een hoger rendement. De te reguleren onderneming heeft dan een prikkel om zijn bedrijfsvoering efficiënter in te richten. Zou een kostenverandering van de te reguleren onderneming direct leiden tot een aanpassing van zijn tariefinkomsten, dan neemt de doelmatigheidsprikkel af (of verdwijnt).

73. Als de Raad bij het nemen van een besluit dat betrekking heeft op een reeds (gedeeltelijk) verstreken reguleringsperiode rekening zou houden met actuele gegevens over de prestatie van de onderneming in die periode, zou de Raad de te reguleren onderneming als het ware afrekenen op zijn eigen prestatie in die reguleringsperiode. Vooraf kan dit worden gezien als een vorm van cost-plus regulering. Achteraf bezien wordt de gereguleerde onderneming op deze manier de bonus of malus voor de prestatie in de betreffende periode afgenomen. Hiermee ontstaat in feite een andere vorm van regulering dan beoogd door de wetgever.[49]

74. Voor de onderdelen van de reguleringsmethode die volledig gebaseerd zijn op exogene gegevens[50], geldt niet dat het gebruik van (meer) recente gegevens die voor dat onderdeel van de methode van regulering relevant zijn[51], tot strijdigheid met de wettelijke

---

[49] De Raad verwijst naar paragraaf 5.1 voor meer informatie over hetgeen de wetgever beoogt te bereiken met de regulering.

[50] De Raad doelt hiermee op gegevens waar de te reguleren onderneming geen invloed op heeft, zoals de WACC.

[51] Het gaat hierbij nadrukkelijk niet noodzakelijkerwijs om de *actuele* feiten of gegevens op het moment waarop het besluit wordt genomen, maar om de meest recente feiten of gegevens die voor het desbetreffende onderdeel van de methode relevant zijn. Dat kunnen feiten of gegevens betreffen die in het verleden zijn gelegen of betrekking hebben op het

doelstellingen leidt. Immers, de prestatie van de gereguleerde onderneming heeft ook bij gebruik van (meer) recente gegevens geen invloed op de maat die hem genomen wordt. Er is hiermee geen sprake van cost-plus regulering of het afnemen van de bonus of malus van de eigen prestatie. De prikkels voor doelmatige bedrijfsvoering of de meest efficiënte werkwijze blijven dus in stand. Bijkomend voordeel is dat in deze gevallen meer recente gegevens bijdragen aan een betere inschatting van de norm voor inkomsten, inclusief het redelijk rendement, of tarieven.

75. Kortom: wanneer inkomsten of tarieven gebaseerd zijn op historische gegevens van de te reguleren onderneming – de niet-exogene gegevens – kan gebruikmaking van meer recente gegevens leiden tot ondermijning van de wettelijke doelstelling van de regulering. Zijn de inkomsten of tarieven gebaseerd op exogene gegevens, dan zal de Raad in beginsel gebruik maken van de meest recente gegevens die relevant zijn voor de methode van regulering. De Raad merkt hierbij op dat deze keuze telkens onderdeel dient te zijn van een bredere afweging, waarbij bijvoorbeeld ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel – en de mogelijkheid en wenselijkheid van nacalculatie wordt betrokken. Daarbij merkt de Raad op dat, zoals ook het CBb in zijn uitspraak van 29 juni 2010 heeft overwogen, een zekere mate van regulatoire onzekerheid inherent is aan het systeem van regulering als gevolg van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming die tegen een besluit als het onderhavige openstaat.

76. Gelet op het voorgaande concludeert de Raad dat hij bij de vaststelling van onderhavig besluit voor de exogene gegevens in beginsel uitgaat van de meest recente gegevens die relevant zijn voor de methode van regulering. Voor alle overige gegevens baseert de Raad zich in beginsel op financieel-economische parameters zoals die zich voordeden vóór de te reguleren periode.

---

verleden, maar niettemin meer recent zijn dan de feiten of gegevens waarop de vernietigde methodebesluiten waren gebaseerd.

6 Fundamenten van de methode van regulering

77. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad hoe de fundamenten van de methode van regulering eruit zien. Hiertoe leidt de Raad uit de in het vorige hoofdstuk beschreven wettelijke doelstellingen en uitgangspunten een aantal basisbeginselen af die worden uitgewerkt in de paragrafen 6.1 tot en met 6.4. In dat kader behandelt de Raad een aantal door hem geëntameerde onderzoeken waaruit de Raad een aantal conclusies trekt. Ten slotte licht de Raad in paragraaf 6.3 toe waarom hij heeft gekozen voor een tweetal reguleringsperioden van telkens vier jaar. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk beschrijft de Raad op hoofdlijnen hoe deze basisbeginselen leiden tot een methode van regulering voor GTS en beschrijft hij de uitkomsten van het financiële effecten-onderzoek.

6.1 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

78. In paragraaf 5.1.1 heeft de Raad geconcludeerd dat sprake is van een doelmatige bedrijfsvoering indien een netbeheerder alleen die kosten maakt die efficiënt zijn en noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. In paragraaf 6.1.1 gaat de Raad hier nader op in.

79. In het vorige hoofdstuk heeft de Raad uitgelegd dat een belangrijk onderdeel van de bevordering van de doelmatigheid is dat GTS in beginsel een redelijk rendement mag behalen. Dat is een rendement dat niet afwijkt van hetgeen in het economisch verkeer gebruikelijk is. De Raad bepaalt voor de berekening van dit redelijk rendement welk rendement in het economisch verkeer gebruikelijk is. De Raad licht in paragraaf 6.1.2 toe hoe hij dit redelijk rendement heeft bepaald.

80. Het redelijk rendement wordt toegepast op de waarde van de activa van GTS. Dit maakt de waardering van deze activa eveneens een belangrijk onderdeel van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van GTS. De Raad licht daarom in paragraaf 6.1.3 tot slot toe welke uitgangspunten hij heeft gehanteerd bij de waardering van de activa van GTS.

6.1.1 Beoordeling efficiëntie GTS

Inleiding

81. Op basis van de Verordening dienen de tarieven van GTS gebaseerd te zijn op efficiënte kosten van een structureel vergelijkbare netbeheerder. De Raad is van oordeel dat een systeem van benchmarking het beste aansluit bij de gedachte dat de prestaties van GTS

moeten worden vergeleken met die van een structureel vergelijkbare netbeheerder. In Nederland is er echter geen andere landelijke gasnetbeheerder, waarmee de Raad de prestaties van GTS kan vergelijken. In tegenstelling tot voor de methode van regulering van TenneT is er bovendien in Europees verband geen internationaal kostenbenchmarkonderzoek voor landelijke gasnetbeheerders voorhanden. Ook ziet de Raad geen mogelijkheid om op korte termijn op betrouwbare wijze een dergelijk onderzoek uit te voeren. Het opzetten van een dergelijke benchmark vergt namelijk enige jaren van voorbereiding. 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 een betrouwbare internationale benchmark. Daarom heeft de Raad het onafhankelijk onderzoeksbureau Reckon LLP (hierna: Reckon) gevraagd om onderzoek uit te voeren naar een goede vergelijkingsgroep die de Raad kan hanteren om de efficiëntieverbetering te bepalen die GTS in de onderhavige reguleringsperiode kan realiseren.[52] Naar aanleiding van de zienswijzen op de ontwerpbesluiten heeft Reckon op verzoek van de Raad een aanvullend memo geschreven.[53] Met de voornoemde efficiëntieverbetering kan de Raad invulling geven aan de doelstelling van de Verordening dat de tarieven van GTS gebaseerd moeten zijn op de efficiënte kosten van een structureel vergelijkbare netbeheerder.[54]

82. De Raad stelt hierbij vast dat de term efficiëntie op meerdere manieren kan worden ingevuld. Er kan voor gekozen worden om de efficiëntiebepaling toe te laten zien op de totale kosten van de netbeheerder (hierna: TOTEX-benadering) of op een deel van de kosten, zoals de operationele kosten (hierna: OPEX-benadering). In het algemeen dienen de gereguleerde tarieven van een netbeheerder ter dekking van alle kosten van die netbeheerder. De netbeheerder kan immers op basis van de Gaswet bij afnemers geen additionele kosten in rekening brengen voor gereguleerde taken. Op basis van de Verordening dienen de gereguleerde tarieven daarnaast gebaseerd te zijn op efficiënte kosten.[55] De Raad leidt hieruit af dat hij in beginsel de totale kosten van GTS op efficiëntie dient te beoordelen. De TOTEX-benadering sluit hier het beste op aan. Hiermee kan de Raad een efficiëntiedoelstelling formuleren voor zowel operationele kosten als investeringen van GTS tijdens de reguleringsperiode. Een onderzoek dat de Raad heeft

---

[52] Reckon LLP, *Productivity growth of GTS*, maart 2011, www.nma.nl. De Raad heeft dit en alle overige in dit besluit genoemde externe deskundigenrapporten op zorgvuldige totstandkoming gecontroleerd en geen reden gezien om aan te nemen dat daaraan getwijfeld dient te worden.

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

[54] Deze aanpak heeft de Raad ook ten behoeve van de vernietigde methoden van regulering van GTS toegepast, bij gebrek aan specifieke benchmarks

[55] De Raad verwijst voor meer informatie naar paragraaf 5.1.

laten uitvoeren in voorbereiding op de methodebesluiten voor TenneT van 14 september 2010 onderschrijft dit:
"Doordat technische vooruitgang bij TSO's (deels) afhankelijk is van kapitaalsinvesteringen, terwijl efficiëntie verbeteringen vooral komen van een verbeterde beheersing van de operationele kosten, dienen beiden daarom in een internationale benchmarkanalyse, en in de daaruit volgende regulering, meegenomen te worden." [56]
De Algemene Rekenkamer heeft bovendien in zijn onderzoek uit 2009 deze vorm van regulering onderschreven.[57] De Raad ziet het onderzoek van de Algemene Rekenkamer dan ook als een ondersteuning en validatie van de eerder gemaakte keuze voor de TOTEX-benadering in de regulering van TenneT en de regionale netbeheerders.[58] Om bovenstaande redenen kiest de Raad idealiter voor de TOTEX-benadering in de methode van regulering van GTS. Om op zorgvuldige wijze de toepasbaarheid van deze benadering voor GTS te onderzoeken heeft de Raad tevens aan Reckon gevraagd om de voor- en nadelen van de TOTEX- en de OPEX-benadering voor GTS te beschrijven.

83. Hieronder motiveert de Raad eerst waarom hij van oordeel is dat de TOTEX-benadering in de methode van regulering toepasbaar is. Vervolgens motiveert de Raad zijn keuze – gebaseerd op de TOTEX-benadering en het rapport van Reckon – voor de op te leggen efficiëntieverbetering (hierna: kostendoelstelling)[59] van 1% per jaar.

TOTEX-benadering versus OPEX-benadering

84. Reckon stelt vast dat zowel de 'TOTEX-benadering' als de 'OPEX-benadering' mogelijk is bij GTS. Voor beide methoden noemt Reckon voordelen en aandachtspunten. Reckon benadrukt dat het vervolgens aan de toezichthouder is om een specifieke benadering te kiezen, omdat de toezichthouder het best in staat is vanuit de doelstellingen van de regulering een keuze te maken. De Raad licht de belangrijkste voordelen en aandachtspunten in de volgende randnummers kort toe. Vervolgens geeft hij aan welke benadering volgens hem het beste past bij de methode van regulering ten behoeve van GTS.

---

[56] TU Delft, IPSE Studies, Universiteit Utrecht en Erasmus Universiteit Rotterdam, *Onderzoek naar de generieke productiviteitsontwikkeling in de reguleringsmethode van TenneT TSO BV*, juli 2010, www.nma.nl.

[57] Kamerstukken II, 2008/09, 31 901, nrs. 1-2.

[58] Voor zowel de regulering van TenneT als die van de regionale netbeheerders verwijst de Raad voor meer informatie naar de website van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, www.nma.nl.

[59] In de ontwerpbesluiten heeft de Raad hier de term 'productiviteitsverandering' gehanteerd. Deze term leidde gelet op de zienswijzen echter tot verwarring. Feitelijk betreft de genoemde 'productiviteitsverandering' namelijk een op verwachtingen gebaseerde doelstelling voor de kostenontwikkeling ten opzichte van de cpi van GTS. Daarom vervangt de Raad de in de ontwerpbesluiten gebezigde term 'productiviteitsverandering' door de term 'kostendoelstelling'.

85. Reckon is van mening dat de 'TOTEX-benadering'[60] als belangrijkste voordeel heeft dat de Raad bij deze benadering geen rekening hoeft te houden met een mogelijke inconsistente aanpak van operationele kosten en kapitaalkosten. Reckon doelt er hierbij op dat gemeten partiële kostenontwikkelingen (bijvoorbeeld op OPEX) gedreven kunnen zijn door veranderingen in een ander deel van de kosten (bijvoorbeeld de CAPEX). Omdat de TOTEX-benadering inhoudt dat de ontwikkeling in de operationele kosten en de kapitaalkosten gezamenlijk voor dezelfde bedrijven onder gelijke omstandigheden wordt gemeten, ligt de consistentie al in de constructie van de kostenontwikkeling besloten. De gekozen kostenontwikkeling laat daarmee bijvoorbeeld al automatisch ruimte voor substitutie van operationele kosten door kapitaal en andersom. Reckon merkt verder op dat de 'TOTEX-benadering' rekening houdt met het feit dat investeringsbeslissingen niet alleen gevolgen hebben voor kapitaalkosten, maar ook voor operationele kosten, zoals onderhoudskosten. Een aandachtspunt bij het toepassen van de TOTEX-benadering is dat de kostenontwikkeling mogelijkerwijs minder representatief is wanneer de verhouding tussen operationele kosten en totale uitgaven bij GTS afwijkt van die van de bedrijven in de te kiezen meetgroep.

86. Een voordeel dat Reckon noemt bij de OPEX-benadering[61] is dat op deze manier flexibeler kan worden omgegaan met inkomsten die tegenover investeringen staan en (daarmee) met de te realiseren winst. Bijvoorbeeld: wanneer de toezichthouder van mening is dat een gereguleerde onderneming onvoldoende financiële ruimte heeft om te investeren, kan hij de gereguleerde onderneming extra ruimte geven via de schattingen van de CAPEX. Reckon waarschuwt om bij het hanteren van de OPEX-benadering goed te letten op de wijze waarop de kapitaalkosten worden meegewogen in de methode van regulering. Deze dient uit te gaan van dezelfde uitgangspunten als de methodiek die gekozen wordt om een schatting te maken van de kostenontwikkeling op de operationele kosten. De kans op consistentiefouten is daarmee groot bij de OPEX-benadering. Een klein voorbeeld ter verduidelijking. De bedrijven in de meetgroep hebben arbeid vervangen door kapitaal. De kostenontwikkeling van de operationele kosten zal dan een grote efficiëntieslag laten zien. Als naast deze kostenontwikkeling in de methode van regulering verondersteld wordt dat de kapitaalkosten constant blijven, dan is de geschatte kostenontwikkeling op het niveau van de totale kosten te laag. De verlaging van de operationele kosten werd immers mogelijk gemaakt door een verhoging van de kapitaalkosten. Deze positieve kostenontwikkeling op de kapitaalkosten zou dan ook meegewogen moeten worden in de methode van regulering. In de praktijk gaat het consistent toepassen van deze partiële schattingen met aannames gepaard die de zorgvuldigheid niet ten goede komen.

[60] Reckon noemt dit 'Y'.

[61] Reckon noemt dit 'Z'.

87. De Raad stelt vast dat uit het onderzoek van Reckon blijkt dat zowel de OPEX- als de TOTEX-benadering mogelijk is, indien voldoende tegemoet wordt gekomen aan de daarbij geformuleerde aandachtspunten. Het uitgangspunt van de Raad dat hij idealiter voor de TOTEX-benadering kiest, blijft met het rapport van Reckon overeind. Verder acht de Raad het rapport van Reckon een bevestiging van deze voorkeur. Door namelijk te kiezen voor de TOTEX-benadering is de methodiek consistent in de behandeling van de twee kostensoorten; de risico's die Reckon noemt bij de keuze voor de OPEX-benadering doen zich nu niet voor. In de toepassing van deze benadering zal de Raad rekening houden met het aandachtspunt dat Reckon hierbij schetst ten aanzien van de vergelijkbaarheid van de meetgroep met GTS. De Raad werkt dit in de navolgende randnummers verder uit. De Raad kiest derhalve voor de methode van regulering van GTS dan ook voor een TOTEX-benadering. De Raad constateert dat hij hiermee bij alle energienetbeheerders, zowel de landelijke als de regionale netbeheerders, dezelfde benadering hanteert.

Bepaling van de kostendoelstelling

88. Reckon beschrijft in haar onderzoek verschillende meetgroepen die relevant kunnen zijn voor de kostendoelstelling van GTS. Van deze meetgroepen heeft Reckon gerealiseerde productiviteitsveranderingen, outputprijsveranderingen en kostenontwikkelingen in kaart gebracht. Deze gegevens kunnen dienen als input voor de kostendoelstelling voor GTS. Reckon schrijft niet voor welke meetgroep de Raad zou moeten kiezen. Die keuze kan volgens Reckon het best door de Raad gemaakt worden. Wel adviseert Reckon de Raad om een kostendoelstelling 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. Specifiek adviseert Reckon de Raad om niet uitsluitend te kijken naar gasnetbeheerders, maar ook de gegevens van de Nederlandse economie mee te laten wegen.

89. Zoals hiervoor uitgelegd, kiest de Raad voor een vergelijking van GTS met een meetgroep die aansluit bij de TOTEX-benadering. Reckon heeft in dit kader gekeken naar de prestaties van de 30 sectoren van de Nederlandse economie en naar de prestaties van gastransportbedrijven in enkele andere landen. De Raad licht deze twee meetgroepen hieronder nader toe. Meetgroepen die slechts relevant zijn voor de OPEX-benadering worden hieronder niet behandeld. De Raad verwijst voor meer informatie hierover naar het onderzoek van Reckon.

90. Over de cijfers van sectoren van de Nederlandse economie stelt Reckon dat het niet onredelijk lijkt om deze getallen met GTS te vergelijken, wanneer deze gezamenlijk worden bezien en worden gemiddeld over een lange meetperiode. Dit zorgt er namelijk voor dat mogelijke meetproblemen zoveel mogelijk worden uitgemiddeld. Reckon heeft berekend dat de kostenontwikkeling relatief ten opzichte van de consumentenprijsindex (hierna: cpi) van deze sectoren gemiddeld tussen -1,5% en 1,5% per jaar ligt. Reckon merkt op dat aan

de ene kant de verhouding tussen operationele kosten en kapitaalkosten van de sectoren van de Nederlandse economie mogelijk niet representatief is voor die van GTS, maar merkt ook op dat aan de andere kant deze cijfers wel zijn gebaseerd op Nederlandse prijsontwikkelingen van de benodigde input, waaronder de groei van de lonen.

91. Reckon kijkt ook naar verschillende studies die betrekking hebben op buitenlandse gasnetbeheerders. Reckon stelt dat dit een goede indicatie kan zijn voor de specifieke kostenontwikkeling die gasnetbeheerders kunnen realiseren. De verschillende kostenontwikkelingen worden hieronder in Tabel 1 samengevat. Deze studies laten realisaties zien die liggen tussen 1,2% en 5,9% per jaar.

Tabel 1 Samenvatting van de studies uit Reckon (2011)

Studie	Aantal en type netbeheerder	Land	Kostenontwikkeling t.o.v. cpi
Lawrence & Skolnik (2008)	Landelijke netbeheerders	Verenigde Staten	1,2%
Jamasb, Pollitt & Triebs (2008)	39 landelijke netbeheerders	Verenigde Staten	2,9% of 5,9%*
Pacific Economics Group (2008)	3 regionale netbeheerders	Australië	2,85%
Meyrick & Associates (2007)	3 regionale netbeheerders	Australlië	2,7%
Economic Insights (2009)	1 regionale netbeheerder	Australië	1,9%

* De kostenontwikkeling is afhankelijk van de outputmaatstaf die wordt gehanteerd. Om die reden acht de Raad enige voorzichtigheid bij de interpretatie van de uitkomsten geboden. De Raad zal daarom alleen gebruik maken van de laagste waarde die uit deze studie volgt, te weten 2,9%.

92. De gegevens van gasnetwerken waarover de Raad beschikt, kennen beperkingen in de mate waarin deze vergelijkbaar zijn met GTS. Een vergelijking met de sectoren van Nederlandse economie kent een aantal van deze beperkingen niet, maar heeft op zijn beurt het nadeel dat sectoren van de economie niet zonder meer vergelijkbaar zijn met een netbeheerder die een specifieke kostenstructuur kent. Een kostenontwikkeling zoals die hoort bij een bedrijf met een specifieke kostenstructuur zoals GTS kan in belangrijke mate afwijken van de prestaties van de 30 sectoren van de Nederlandse economie. Gelet op het voorgaande acht de Raad het redelijk om de kostendoelstelling voor GTS te bepalen door de verschillende door Reckon verzamelde gegevens die betrekking hebben op ontwikkelingen in totale kosten tegen elkaar af te wegen. Hiermee worden zowel de specifieke voordelen als de specifieke nadelen van de verschillende vergelijkingsgroepen gemiddeld.

93. Bij zijn uiteindelijke keuze voor een bepaalde waarde voor de kostendoelstelling acht de Raad het volgende argument relevant. De Raad stelt vast dat hij de beoordeling van de efficiëntie van GTS beperkt tot de te realiseren kostendoelstelling. Aan de beoordeling van de huidige mate van efficiëntie van GTS komt de Raad niet toe, aangezien er op dit moment geen internationale kostenbenchmark beschikbaar is.

94. De Raad stelt de kostendoelstelling voor GTS vast op basis van een vergelijking met buitenlandse gasnetbeheerders en sectoren van de Nederlandse economie. Globaal genomen liggen de kostenontwikkelingen ten opzichte van de 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%. Deze verschillende cijfers uit het rapport van Reckon afwegend, is de Raad van oordeel dat 1% per jaar een redelijke doelstelling is voor de in de tweede reguleringsperiode aan GTS op te leggen kostendoelstelling (relatief ten opzichte van de cpi).

95. De Raad merkt hierbij op dat hij niet ingaat op de vraag hoe GTS deze efficiëntieverbetering moet realiseren. De Raad is van oordeel dat GTS dit zelf het beste kan bepalen. Daarmee is, overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, sprake van outputsturing in plaats van input- of processturing. Door middel van outputsturing reduceert de Raad hiermee de toezichtlast voor de Raad en de administratieve lasten voor GTS.

6.1.2 Redelijk rendement en stimulansen voor investeringen

Inleiding

96. Ingevolge artikel 82, tweede lid, van de Gaswet stelt de Raad de methode van regulering vast met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van deze taken worden bevorderd. Zoals de Raad reeds in paragraaf 5.1.1 heeft uitgelegd, is onderdeel van het bevorderen van de doelmatigheid dat bedrijven die beter presteren dan de efficiëntiedoelstelling het extra behaalde rendement mogen behouden.

97. Hiertoe dient een reële vermogenskostenvergoeding te worden bepaald. Hiervoor hanteert de Raad een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is voor een bedrijf met een vergelijkbaar risicoprofiel (een 'redelijk rendement'). De Raad stelt het redelijk rendement gelijk aan de zogenaamde 'Weighted Average Cost of Capital'[62] (hierna: WACC)

[62] Zie formule (3) en (4) in bijlage 1.

van een efficiënt gefinancierde netbeheerder. In deze paragraaf bespreekt de Raad de algemene uitgangspunten die de Raad hanteert bij de vaststelling van het redelijk rendement en de hoogte van de WACC die vervolgens resulteert. Voor een gedetailleerde beschrijving van de methode voor de berekening van het redelijk rendement verwijst de Raad naar bijlage 2 van onderhavig besluit.

98. Met betrekking tot de stimulansen voor investeringen merkt de Raad op dat hij, in aanvulling op de mogelijkheid om uitbreidingsinvesteringen te vergoeden, Frontier heeft gevraagd onderzoek te doen naar het investeringsklimaat van GTS. De Raad gaat in deze paragraaf in op de resultaten van dit onderzoek.

Algemene uitgangspunten bij de berekening van het redelijk rendement

99. De Raad acht het van belang om in dit besluit een transparante en voorspelbare methode van regulering neer te leggen. Onderdeel hiervan is een stabiele en transparante methodiek voor de berekening van de WACC. Om deze redenen sluit de Raad voor het bepalen van de WACC voor GTS aan bij de methodiek zoals gehanteerd voor de regionale netbeheerders gas en de landelijke netbeheerder elektriciteit.[63]

100. De Raad is zich bewust van het feit dat het van groot belang is dat de WACC op het juiste niveau wordt vastgesteld. Een te hoge WACC leidt ertoe dat GTS een hoger dan redelijk rendement behaalt, waardoor afnemers te veel betalen voor de geleverde diensten. Een te lage WACC leidt ertoe dat GTS een lager dan redelijk rendement behaalt. Hierdoor is de landelijk netbeheerder niet in staat een marktconforme vergoeding te betalen aan de vermogensverschaffers. Bij (her)financiering van de kapitaalbehoefte van de landelijk netbeheerder zullen vermogensverschaffers bij een te lage WACC onvoldoende bereid zijn om kapitaal ter beschikking te stellen. Noodzakelijke investeringen, en daarmee de voorzieningszekerheid, kunnen daardoor in het gedrang komen.

101. De WACC stelt efficiënte bedrijven in staat om een redelijk rendement te behalen op het geïnvesteerde vermogen dat benodigd is als vergoeding voor de vermogensverschaffers. De WACC is een procentuele vergoeding op het geïnvesteerde vermogen. De WACC omvat zowel een vergoeding voor het geïnvesteerde vreemd vermogen als een vergoeding voor het geïnvesteerde eigen vermogen. De gehanteerde WACC is om deze reden een gewogen

[63] Zie methodebesluit voor de vierde reguleringsperiode van regionale netbeheerders gas (besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246), methodebesluit voor de vijfde reguleringsperiode van regionale netbeheerders elektriciteit (besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103221_1/266) en methodebesluiten voor de vijfde reguleringsperiode van de landelijke netbeheerder elektriciteit (besluiten van 13 september 2010 met kenmerken 103096_1/242 en 103339_1/136), www.nma.nl.

gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en de kostenvoet van het eigen vermogen, op basis van een door de Raad vastgestelde 'gearing'.[64]

102. Bij de vaststelling van de WACC is het van belang dat de Raad een vergoeding vaststelt die redelijk kan worden geacht voor de hoogte van de vermogenskosten van de landelijk netbeheerder aan het einde van de onderhavige reguleringsperiode. De WACC voor het laatste jaar van de reguleringsperiode, het jaar 2009, is een afspiegeling van de vermogensvergoeding die vermogensverschaffers in dat jaar eisen, waarbij de eis van de vermogensverschaffers is gebaseerd op informatie over financiële markten die voorafgaand aan voornoemd jaar bij de vermogensverschaffers aanwezig is. Om deze reden hanteert de Raad daarom voor de vaststelling van de WACC voor het jaar 2009 gegevens tot en met december 2008. Hiermee stelt de Raad de WACC vast door gebruik te maken van zo recent mogelijke gegevens uit de te reguleren periode en sluit de Raad zoveel mogelijk aan bij het uitgangspunt dat een nieuw besluit berust op de meest actuele feiten en gegevens.

103. Een belangrijk criterium voor de vast te stellen parameters is voorts dat deze, al dan niet in onderlinge samenhang, in voldoende mate robuust dienen te zijn voor mogelijke ontwikkelingen op financiële markten gedurende de reguleringsperiode. De Raad bereikt dit door de schattingen van variabelen op voldoende conservatieve wijze uit te voeren. Daarom neemt de Raad de ontwikkeling van individuele parameters over verschillende referentieperioden in het verleden in ogenschouw, waarbij een balans wordt gezocht tussen de representativiteit van de gemiddelde waardes van historische gegevens uit meer recente jaren en de stabiliteit van gemiddelde waardes van gegevens over een wat langere periode. Waar nodig weegt de Raad ook prognoses van gerenommeerde organisaties mee bij het vaststellen van de toekomstige waardes van de parameters. Tot slot houdt de Raad rekening met de mogelijke onzekerheid over de hoogte van de diverse parameters door, waar relevant, bandbreedtes te hanteren.

104. De Raad baseert de WACC op die van een netbeheerder die zich efficiënt financiert in plaats van op de werkelijke vermogenskosten van GTS. Deze aanpak sluit aan bij artikel 82, tweede lid, van de Gaswet dat bepaalt dat de methode van regulering wordt vastgesteld met inachtneming van het belang dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering op de meest doelmatige kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken van de landelijk netbeheerder worden bevorderd.

105. In lijn met de door de Raad toegepaste reguleringssystematiek, stelt de Raad een zogenaamde reële WACC vóór belasting vast. Het hanteren van een reële WACC betekent

[64] Gearing is een vastgestelde norm met betrekking tot de mate van financiering met vreemd vermogen. De gearing wordt vastgesteld in de WACC-bijlage (bijlage 2).

dat de WACC geen vergoeding bevat voor de inflatie.[65] De Raad kiest hiervoor omdat hij bij de tariefregulering van GTS kiest voor een systeem waarin tarieven jaarlijks gecorrigeerd worden voor de inflatie (via de cpi). Een reële WACC past goed bij een dergelijke regulering, omdat de inflatiecorrectie automatisch al in tarieven wordt doorgerekend, waardoor de inflatie niet meer hoeft te worden opgenomen in de WACC. Bij het toepassen van een reële WACC dient wel de gestandaardiseerde activawaarde geïndexeerd te worden. Verder bevat de gehanteerde WACC een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting.[66]

106. De Raad bepaalt ten slotte de WACC voor het geheel van wettelijke taken van GTS. De Raad acht dit een redelijk uitgangspunt, omdat GTS niet per taak financiering aantrekt. Bovendien geldt voor GTS per taak op hoofdlijnen dezelfde methode van regulering, waardoor het reguleringsrisico praktisch identiek is. De Raad concludeert derhalve dat de WACC zonder onderscheid is toe te passen op de transporttaak, de balanceringstaak en de kwaliteitsconversietaak van GTS.

Hoogte van de WACC

107. De methode voor de berekening van de WACC is gebaseerd op een rapport van het onafhankelijke onderzoeksbureau Oxera Consulting Ltd. (hierna: Oxera).[67] De Raad wil op basis van de meest recente ontwikkelingen in de parameters een WACC vaststellen. De Raad is van oordeel dat op deze wijze de WACC zoveel mogelijk representatief is voor de verwachte ontwikkelingen in de reguleringsperiode. Om deze reden heeft de Raad aan Oxera gevraagd om hiermee rekening te houden in haar onderzoek.

108. Voor de bepaling van de hoogte van de WACC wordt voor de tweede reguleringsperiode een zo goed mogelijke inschatting gemaakt van de WACC voor het jaar 2009. Vanwege het uitgangspunt dat een nieuw besluit berust op de meest actuele feiten en gegevens, baseert de Raad de WACC voor het jaar 2009 dan ook op gegevens tot en met december 2008.[68] De Raad sluit derhalve aan bij de vaststelling van de WACC voor GTS voor het jaar 2009, zoals weergegeven in het voornoemde rapport van Oxera. Deze WACC is gebaseerd op gegevens tot en met december 2008.

109. Daarnaast heeft de Raad het onafhankelijke onderzoeksbureau Frontier Economics (hierna: Frontier) gevraagd om een second opinion uit te voeren op de WACC zoals neergelegd in

[65] Zie formule (4) van bijlage 1.

[66] Zie formule (5) van bijlage 1.

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

[68] De Raad verwijst voor een toelichting op dit uitgangspunt naar paragraaf 5.3 van onderhavig besluit.

de ontwerpbesluiten en de zienswijzen met betrekking tot de WACC te evalueren.[69] Dit heeft niet geleid tot wijzigingen. De Raad behandelt de conclusies van de second opinion in bijlage 2 van dit besluit. De zienswijzen met betrekking tot de WACC worden behandeld in bijlage 3 van dit besluit.

110. De methode waarmee de Raad de WACC bepaalt staat in bijlage 2 beschreven. De Raad geeft hierbij per parameter een motivering voor de gemaakte keuzes. De Raad stelt de reële WACC (voor belasting) voor de landelijke netbeheerder voor de tweede reguleringsperiode vast op 6,5%.

Investeringsklimaat

111. De Raad heeft in hoofdstuk 5 beschreven dat de Verordening voorschrijft dat de tarieven of de voor de berekening daarvan gebruikte methoden gericht moeten zijn op het bieden van stimulansen voor investeringen.

112. De Raad heeft Frontier gevraagd om onderzoek te doen naar de effecten van de in de vernietigde methodebesluiten van 16 december 2008 vervatte methode van regulering op het investeringsklimaat van GTS.[70] Dit om te achterhalen of deze methode van regulering de noodzakelijke investeringen niet belemmert. Indien dat het geval is, dan zal de Raad de thans vast te stellen methode van regulering hierop wellicht moeten aanpassen. De Raad komt tot de conclusie dat hij in de methode van regulering rekening dient te houden met een aantal door Frontier aangehaalde aspecten, te weten de inkoopkosten van energie, de vervangingsinvesteringen, de uniforme behandeling van operationele kosten en kapitaalkosten en het bieden van flexibiliteit in de methode van regulering voor het vergoeden van uitbreidingsinvesteringen. De Raad licht dat hieronder toe.

113. Volgens Frontier zijn in het geval van niet-gereguleerde ondernemingen bij een investeringsbeslissing in het algemeen twee factoren van belang. Ten eerste moet de nieuwe investering terugverdiend kunnen worden (de winstgevendheidtoets). Ten tweede moet de nieuwe investering gefinancierd kunnen worden (de financierbaarheidtoets). Dit zijn de twee toetsen waaraan een investering moet voldoen. Frontier is van mening dat deze toetsen ook gelden voor een investering in een gereguleerde onderneming.

114. Frontier is vervolgens ingegaan op de vraag in hoeverre een methode van regulering invloed heeft op deze criteria. In het algemeen constateert Frontier dat een methode van regulering de (tarief)inkomsten bepaalt en het bedrijfsrisico van een gereguleerde

---

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

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

onderneming kan beïnvloeden. De methode van regulering kan hierdoor invloed hebben op de investeringsbeslissing.

115. Frontier heeft daarom bezien in hoeverre de methode van regulering van de methodebesluiten van 16 december 2008 invloed heeft (gehad) op het investeringsklimaat van GTS. Daartoe heeft Frontier onderzocht in hoeverre er elementen in die methode van regulering zitten die de investeringsbeslissing positief en negatief kunnen beïnvloeden.

116. Op basis van deze analyse constateert Frontier ten eerste dat de methode van regulering op drie punten verbeterd zou kunnen worden om er voor te zorgen dat GTS voldoende rendement kan behalen. Ten eerste is Frontier van mening dat de operationele kosten die afhankelijk zijn van de gasprijs moeten worden gekoppeld aan een transparante gasprijsindex. Ten tweede stelt Frontier dat de Raad moet onderzoeken in hoeverre GTS verwacht dat in de onderhavige reguleringsperiode meer vervangingsinvesteringen zullen worden gepleegd dan in het verleden. Indien dat het geval is, dan adviseert Frontier dat de methode van regulering uitgaat van een meer 'forward looking' verwachting van de vervangingsinvesteringen. In dit verband stelt Frontier ook vast dat als er specifieke informatie beschikbaar is over het moment van vervanging van de investeringen, de methode van regulering hiermee rekening zou moeten houden. Tot slot is Frontier van mening dat de methode van regulering flexibiliteit moet bieden wat betreft het opnemen van de kosten van uitbreidingsinvesteringen in de tarieven om tijdsvertraging te voorkomen, als dat wettelijk gezien tot de mogelijkheden behoort.

117. Tegelijkertijd constateert Frontier dat de methode van regulering kan leiden tot te hoge tarieven voor de afnemers en daarmee teveel rendement voor GTS kan opleveren. Frontier stelt daarom drie maatregelen voor die hiervoor corrigeren. Ten eerste is Frontier van mening dat de methode van regulering gebaseerd moet zijn op de veronderstelling dat de verwachte tariefinkomsten gelijk zijn aan de verwachte kosten over de hele reguleringsperiode in plaats van de tariefinkomsten toe te laten groeien naar de verwachte efficiënte kosten in het laatste jaar van de reguleringsperiode. Ten tweede stelt Frontier voor dat de methode van regulering zodanig moet zijn dat de tariefinkomsten de kosten goed moeten reflecteren, ook als de getransporteerde capaciteit verandert. Frontier stelt hierbij concreet voor om uit te gaan van omzetregulering. Ten derde stelt Frontier vast dat in de besluiten van 16 december 2008 de operationele kosten en de kapitaalkosten verschillend worden behandeld. Volgens Frontier kan dit leiden tot verkeerde prikkels die er toe kunnen leiden dat GTS minder doelmatig gaat werken dan de bedoeling is. Frontier stelt monitoring voor om eventuele problemen als gevolg van verkeerde prikkels te voorkomen.

118. Tot slot beveelt Frontier aan dat de methode van regulering een mechanisme moet bevatten om een eventueel financieringsprobleem bij een investering op te vangen. Hierbij geeft Frontier aan dat, als dit probleem zich voordoet, GTS op de korte termijn hogere tariefinkomsten zou moeten krijgen door kortere regulatorische afschrijvingstermijnen te hanteren. Op de langere termijn zou dit weer worden gecompenseerd via tariefsverlagingen voor de afnemers.

Oordeel van de Raad ten aanzien van het investeringsklimaat

119. Op basis van het onderzoek van Frontier heeft de Raad besloten een aantal adviezen ten aanzien van de methode van regulering in ogenschouw te nemen. Dit betreft ten eerste de opmerking van Frontier dat de methode van regulering operationele kosten die afhankelijk zijn van de gasprijs moet koppelen aan een transparante gasprijsindex. De Raad adresseert deze gedeeltelijke afhankelijkheid door, naar analogie van de inkoopkosten voor energie en vermogen bij TenneT, in de methode van regulering van GTS de inkoopkosten voor energie na te calculeren. De Raad verwijst voor meer informatie naar paragraaf 7.3.2. Ten tweede geeft de Raad invulling aan de aanbevelingen van Frontier over de manier van omgaan met verwachte vervangingsinvesteringen en het verschillend behandelen van operationele kosten en kapitaalkosten in de regulering (met mogelijk verkeerde prikkels als gevolg). Hiertoe baseert de Raad de methode van regulering op de TOTEX-benadering. De Raad verwijst voor meer informatie naar paragraaf 6.1.1.

120. Tot slot stelt de Raad vast dat de wetgever de aanbeveling van Frontier dat de methode van regulering zoveel mogelijk flexibiliteit moet bieden wat betreft het opnemen van de kosten van uitbreidingsinvesteringen in de tarieven om tijdsvertraging te voorkomen, reeds grotendeels mogelijk heeft gemaakt via een recente wijziging van de Gaswet. GTS kan na ingebruikname van uitbreidingsinvesteringen een voorstel tot tariefverhoging doen in het tariefvoorstel voor het daaropvolgende jaar. 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. Het is wettelijk gezien niet mogelijk om deze tariefverhoging gedurende het jaar reeds in te laten gaan. De Raad verwijst voor meer informatie naar paragraaf 8.1.

121. De overige drie aanbevelingen heeft de Raad niet overgenomen. Dit betreft ten eerste de aanbeveling van Frontier om voor een reguleringsperiode uit te gaan van verwachte tariefinkomsten die gedurende de gehele periode gelijk zijn aan de verwachte kosten. De Raad stelt vast dat in de reguleringspraktijk van de Raad alleen de verwachte tariefinkomsten in het laatste jaar van een reguleringsperiode gelijk zijn aan de verwachte efficiënte kosten. De gedachte hierachter is dat een netbeheerder op deze manier een aantal jaren krijgt om zijn kosten naar het efficiënte niveau te brengen. Hierdoor is het mogelijk dat een netbeheerder een hoger rendement behaalt dan het redelijke rendement

in die reguleringsperiode doordat zijn kosten gedurende de periode lager zijn dan zijn inkomsten, maar dit effect kan voor de netbeheerder ook negatief uitpakken. De Raad ziet geen reden om de regulering op dit punt aan te passen.

122. Ten tweede dienen de tariefinkomsten de kosten goed te reflecteren, ook als de getransporteerde capaciteit verandert. De Raad stelt vast dat hij op grond van de Gaswet de tarieven van GTS reguleert en niet de omzet.[71] Dit betekent dat het volumerisico bij GTS ligt. Aan deze aanbeveling van Frontier kan de Raad derhalve geen gevolg geven.

123. Ten slotte beveelt Frontier aan dat de methode van regulering een mechanisme moet bevatten om een eventueel financieringsprobleem bij een investering op te vangen door kortere regulatorische afschrijvingstermijnen te hanteren. De Raad stelt vast dat hantering van kortere regulatorische afschrijvingstermijnen voor bepaalde investeringen betekent dat een netbeheerder eerder zijn investeringskosten kan terugverdienen dan in het geval van hantering van de reguliere afschrijvingstermijnen. Op deze wijze kunnen financieringsproblemen worden voorkomen. Voor de afnemers betekent dit echter dat zij dan gedurende die periode een hoger tarief betalen – en daarna een lager tarief – dan het geval zou zijn bij hantering van de reguliere afschrijvingstermijnen. De Raad acht het in beginsel niet gewenst dat huidige afnemers hogere tarieven gaan betalen (ten gunste van toekomstige afnemers) zonder dat daar een prestatie tegenover staat. De Raad is daarnaast van oordeel dat het in beginsel de verantwoordelijkheid is van GTS en haar aandeelhouders om te zorgen voor voldoende financiële draagkracht. De Raad acht het derhalve nu niet gepast om opvolging aan deze aanbeveling te geven.

124. Samengevat heeft de Raad Frontier gevraagd te onderzoeken of de vast te stellen methode van regulering expliciet rekening moet houden met investeringen. Op basis van dit onderzoek concludeert de Raad dat hij in de methode van regulering hiermee op een aantal punten rekening moet houden. Dit betreft de inkoopkosten van energie, de vervangingsinvesteringen, het uniform behandelen van operationele kosten en kapitaalkosten en het bieden van flexibiliteit in de methode van regulering voor het vergoeden van uitbreidingsinvesteringen. De Raad heeft deze voorstellen verwerkt in de methode van regulering. De Raad verwijst hiervoor naar de volgende hoofdstukken.

[71] Vergelijk in dit verband de uitspraak van 30 november 2006 van het CBb.

6.1.3 Waardering van de activa

Inleiding

125. De Raad heeft in hoofdstuk 5 geconcludeerd dat hij invulling geeft aan de bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering indien een netbeheerder alleen die kosten (inclusief een redelijk rendement) kan terugverdienen die efficiënt en noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. In dit kader is de waarde relevant van de activa van GTS voor zover deze zijn gerelateerd aan de onderhavige wettelijke taak. De Raad merkt op dat de eigendom van deze activa niet bij GTS maar bij de N.V. Nederlandse Gasunie (hierna: Gasunie) berust. Ten behoeve van de methode van regulering dient de Raad de activa van Gasunie, voor zover gerelateerd aan de onderhavige wettelijke taak, toe te rekenen aan GTS. Vervolgens bepaalt de waardering van deze activa mede de hoogte van de kapitaalkosten van het bestaande netwerk die gedurende de regulering via de tarieven worden vergoed. In deze paragraaf licht de Raad toe welke uitgangspunten hij hierbij heeft gehanteerd.

126. Per 1 januari 2006 dient de Raad de tarieven te reguleren ter uitvoering van de taken van GTS, genoemd in de artikelen 10 en 10a, eerste lid, onderdelen b, c en d, van de Gaswet. De tarieven dienen onder andere ter dekking van de kapitaalkosten van GTS. Voordat de Raad de tarieven kan vaststellen, moet hij eerst de kosten van GTS bepalen. Hieronder vallen ook de kosten die voortvloeien uit activa die GTS reeds bij de start van de regulering in gebruik had. Om de kapitaalkosten behorende bij deze activa te kunnen berekenen, moet de Raad dus bepalen op welke wijze de activa die GTS op 31 december 2005 reeds in gebruik had, worden gewaardeerd. De Raad komt tot de conclusie dat hij de activa van GTS het beste kan waarderen tegen de reële historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen, hetgeen hetzelfde is als de Raad heeft gedaan in het methodebesluit van 30 augustus 2005. In deze paragraaf licht de Raad toe op welke wijze hij tot deze conclusie is gekomen.

Context

127. In het vernietigde methodebesluit van 30 augustus 2005[72] heeft de Raad bepaald dat de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) ultimo 2004 wordt vastgesteld op basis van de reële historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen.[73] De daaruit resulterende waarde bedroeg EUR 4.834.759.000 voor de relevante wettelijke

[72] Zie Bijlage B van het methodebesluit van 30 augustus 2005.

[73] Deze methode is gebaseerd op historische aanschafwaarde met toepassing van de cpi en onder aftrek van regulatorische afschrijvingen.

taken.[74] De Raad heeft deze waardering gebaseerd op onderzoek van Frontier.[75] Vervolgens heeft de Minister in de Beleidsregel de GAW per 1 januari 2005 voor GTS vastgelegd op EUR 6.376.000.000. In de vernietigde methodebesluiten van 18 december 2008 heeft de Raad vervolgens deze GAW gehanteerd. Zoals reeds uiteengezet in paragraaf 5.2 heeft het CBb geoordeeld dat de Minister met de vastlegging van concrete parameters voor de kapitaalkosten van GTS inbreuk heeft gemaakt op de zelfstandige en onafhankelijke oordeelsvorming die de Raad – als het aangewezen zelfstandig bestuursorgaan met de vereiste specifieke deskundigheid – bij de vaststelling van de methode van regulering en de doelmatigheidskorting toekomt. Het CBb heeft de Beleidsregel mede daarom onrechtmatig geacht. Deze Beleidsregel kan derhalve niet ten grondslag worden gelegd aan onderhavig besluit, zodat de Raad de GAW van GTS opnieuw dient te bepalen.

128. De Raad constateert dat er een wezenlijk verschil bestaat tussen de door hem vastgestelde GAW op basis van het vernietigde methodebesluit van 30 augustus 2005 en de GAW zoals de Minister deze bepaald heeft in de Beleidsregel. Met het oog hierop, en ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming, heeft de Raad aan Oxera[76] verzocht om nogmaals onderzoek te doen naar de waardering van de activa van GTS.

Onderzoeksresultaten

129. Oxera stelt dat de waardering van de activa van GTS volgens meerdere methoden kan plaatsvinden. Daarbij deelt Oxera deze methoden in twee categorieën in. De Raad licht deze categorieën en methoden van waardering in de hierna volgende randnummers toe.

130. Ten eerste kunnen de activa van GTS worden gebaseerd op de vervangingswaarde benadering.[77] Deze benadering gaat uit van de *hypothetische* kosten die een nieuwe toetreder op de markt zou moeten maken. Het doel hiervan is te voorkomen dat de relevante marktpartijen inefficiënte investeringen doen of inefficiënte beslissingen nemen. Oxera stelt hierbij vast dat een dergelijke benadering derhalve alleen relevant is als er sprake is van concurrentie tussen pijpleidingen of als er ruimte is voor nieuwe toetreders. Oxera merkt hierover op dat zij geen diepgaande analyse van de markt heeft gemaakt, maar dat de beschikbare onderzoeken hierover niet suggereren dat er sprake is van concurrentie tussen pijpleidingen of dat er ruimte is voor nieuwe toetreders.

---

[74] Zie bijlage A van het X-factorbesluit van 7 september 2005.

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

[76] Oxera Consulting Ltd, *The opening regulatory asset base of the Dutch gas transmission system*, april 2011, www.nma.nl.

[77] Oxera noemt dit de “replacement cost approach”.

131. De tweede benadering die volgens Oxera gebruikelijk is in de waardering van netwerken, betreft de historische uitgaven benadering.[78] Deze benadering is gebaseerd op de *werkelijke* uitgaven die een bedrijf heeft gedaan om een netwerk te bouwen of te kopen. De belangrijkste doelstelling hierbij is dat investeerders een redelijk rendement op hun investering kunnen verdienen. Overmatige winsten of verliezen worden daarmee voorkomen, zodat de afnemer een redelijke prijs betaalt. Binnen deze benadering zijn verschillende varianten denkbaar. Oxera noemt in dit verband de boekwaarde,[79] de transactiewaarde,[80] en de waardering op basis van historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen.[81]

132. Ten aanzien van de boekwaarde merkt Oxera op dat deze waardering weliswaar zeker stelt dat afnemers niet nogmaals betalen voor activa die al in het verleden via de tarieven zijn vergoed, maar dat niet zeker is of deze GAW-waardering rekening houdt met redelijke verwachtingen van de huidige aandeelhouder van Gasunie over de waardering ten tijde van de aankoop van Gasunie in 2004. Deze verwachtingen over de waardering van de GAW kunnen relevant zijn bij de vraag of door de huidige aandeelhouder een redelijk rendement kan worden verdiend op de investering die met de aankoop is gedaan. De boekwaarde acht Oxera daarom minder geschikt voor de regulering van GTS.

133. Ten aanzien van de transactiewaarde merkt Oxera het volgende op. Het is in het normale economische verkeer gebruikelijk dat de transactiewaarde voor een netwerk een opslag bevat ten opzichte van de (verwachte) GAW. Een dergelijke opslag ontstaat onder andere doordat rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat beter wordt gepresteerd dan het in de regulering gestelde niveau van doelmatigheid en dat daarmee hogere winsten worden behaald. Dergelijke opslagen kunnen significant zijn.[82] Bovendien stelt Oxera vast dat hiermee 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 hierover. De consument betaalt niet alleen nogmaals voor reeds

---

[78] Oxera noemt dit de “historical cost approach”.

[79] Dit houdt in een waardering aan de hand van de waarde van de activa van GTS volgens de waarderingsgrondslagen zoals Gasunie deze tot en met 2004 in de jaarrekening hanteerde, dat wil zeggen een waardering tegen historische aanschafprijs of vervaardigingsprijs, verminderd met commerciële afschrijvingen. Oxera noemt dit “net book value”.

[80] Dit houdt in een waardering van Gasunie bij de transactie van 50% van de aandelen in Gasunie in 2004, voor zover deze waardering betrekking heeft op de activa van GTS. Oxera noemt dit “acquisition value”.

[81] Dit houdt in een waardering tegen historische aanschafprijs of vervaardigingsprijs, verminderd met regulatorische afschrijvingen. Oxera noemt dit ‘depreciated historical costs’.

[82] Tabel 3.4 van het Oxera rapport laat de gerapporteerde opslagen zien voor recente aankopen in het Verenigd Koninkrijk. Deze liggen rond de 20% tot 45%.

vergoede activa, maar betaalt ook mee aan de opslag gerelateerd aan verwachtingen van de huidige aandeelhouder over toekomstige te behalen inkomsten.

134. Bij gebrek aan duidelijk bewijs van concurrentie tussen pijpleidingen of mogelijke toetreding van derden, adviseert Oxera om de waardering van de activa van GTS te baseren op de historische uitgaven benadering.

Beoordeling van de Raad

135. De Raad wenst een GAW te bepalen waarbij afnemers niet teveel betalen en de vermogensverschaffers een redelijk rendement kunnen behalen op reeds geïnvesteerd vermogen. Met een redelijk rendement en voldoende gezonde financiële ratio's[83] is het voor GTS mogelijk de nodige investeringen te doen ten gunste van de voorzieningszekerheid en de ontwikkeling van de gasmarkt.

136. De Raad heeft ten behoeve van onderhavig besluit Oxera gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijke waarderingsgrondslagen, rekening houdende met de nieuwste inzichten. De Raad stelt vast dat het onderzoek van Oxera geen aanleiding geeft om af te wijken van de waarderingsmethodiek die hij reeds in het besluit van 30 augustus 2005 heeft gehanteerd, te weten de reële historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen. De Raad constateert voorts dat de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas[84] (hierna: de MR) aangeeft dat bij de wijze van berekening van de tarieven uitgegaan wordt van een GAW welke wordt bepaald op basis van netto geïndexeerde historische kosten, dan wel de vervangingswaarde onder aftrek van afschrijvingen. In de toelichting op de MR geeft de Minister aan bij de waardering van de GAW aan te willen sluiten bij hetgeen internationaal gangbaar is. Uit het onderzoek van Oxera als ook het eerdere onderzoek van Frontier blijkt dat de in de MR genoemde methodes, namelijk netto geïndexeerde historische kosten[85] of vervangingswaarde onder aftrek van afschrijvingen, in Europa gangbaar zijn. Ook het in het rapport van Oxera genoemde rapport van KEMA en REKK[86] ondersteunt dit beeld. De Raad concludeert dat de door hem gehanteerde waarderingsmethodiek aansluit bij de MR.

---

[83] Zie Besluit van 26 juli 2008, houdende regels ten aanzien van het financieel beheer van de netbeheerder, Stb. 2008, 330, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 2 september 2010, Stb. 2010, 682.

[84] Stcrt. 13 januari 2005, nr. 9, p. 8. Laatstelijk gewijzigd bij regeling van 3 mei 2011, Stcrt. nr. 7740.

[85] Netto geïndexeerde historische kosten wordt hier aangeduid als reële historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen.

[86] KEMA and REKK (2009) "*Study on methodologies for gas transmission tariffs and gas balancing fees in Europe*", December 2009.

137. Tot slot acht de Raad het voor zijn overwegingen relevant dat hij reeds op zorgvuldige wijze een GAW heeft bepaald in het methodebesluit van 30 augustus 2005 op basis van de reële historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen. Daarbij is de Raad van oordeel dat hij, gelet op het vertrouwen dat redelijkerwijs met het methodebesluit van 30 augustus 2005 kan zijn opgewekt, niet zonder meer kan afwijken van de methodiek die hij heeft gehanteerd in dat methodebesluit.

138. De Raad licht hieronder de waarderingsmethodiek nader toe. In de randnummers 139 en 140 gaat de Raad in op de waarderingsmethodiek zelf. De randnummers 142 en 143 zien op de vraag of er wel of niet geïndexeerd dient te worden. In randnummer 144 gaat de Raad in op de afschrijvingstermijnen.

139. De Raad concludeert, evenals Oxera, dat de vervangingswaarde benadering in de Nederlandse context niet relevant is. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen om aan te nemen dat nieuwe deelnemers tot dezelfde markt zullen toetreden. De Raad wijst in dit verband op het feit dat het niet doelmatig is meerdere gastransportnetten naast elkaar in Nederland te hebben.[87] De Raad stelt verder dat er ook geen aanwijzingen zijn dat er anderszins daadwerkelijke concurrentie is. De Raad verwijst in dit kader naar het onderzoek van het onafhankelijke onderzoeksbureau The Brattle Group (hierna: Brattle) naar pijpleidingen concurrentie.[88] Brattle concludeert hierin expliciet dat er geen effectieve concurrentiedruk is van andere netten bij het transporteren van gas. Gelet hierop acht de Raad het mogelijk noch wenselijk de vervangingswaarde benadering te hanteren.

140. Dit betekent dat de GAW op basis van de historische uitgaven benadering wordt vastgesteld. Het rapport van Oxera biedt de Raad hierbij de keus uit drie waarderingsmethodieken, zijnde op basis van de boekwaarde, de transactiewaarde of de historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen. De Raad is het met Oxera eens dat een GAW op basis van de boekwaarde garandeert dat afnemers niet teveel betalen; zij betalen dan immers slechts één keer voor de activa uit het verleden. Een GAW op basis van de boekwaarde houdt echter geen rekening met de verwachtingen van de huidige aandeelhouder van Gasunie over de waardering ten tijde van de aankoop van Gasunie in 2004. De Raad is het daarnaast eens met Oxera dat een GAW op basis van de transactiewaarde een maximaal rendement aan de vermogensverschaffers verstrekt. Een GAW op basis van de transactiewaarde betekent echter ook dat afnemers teveel betalen. Deze betalen immers ook mee aan de opslag op de (verwachte) GAW gerelateerd aan de verwachtingen van de vermogensverschaffers over toekomstige te behalen inkomsten.

---

[87] De Raad verwijst voor meer informatie naar paragraaf 4.1.

[88] Zie hierna in paragraaf 6.2.

Gelet op het voorgaande, acht de Raad het redelijk de activa van GTS te blijven waarderen op basis van de historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen.

141. Voor de implementatie van deze waarderingsmethodiek moet de Raad vervolgens bepalen of hij de waarde die uit deze methodiek volgt, dient te corrigeren voor de inflatie en welke index daarvoor dient te worden gebruikt. Tevens dient de Raad voor de implementatie van deze waarderingsmethodiek te bepalen welke regulatorische afschrijvingstermijnen dienen te worden gehanteerd. De Raad licht dit hieronder toe.

142. De Raad stelt ten eerste vast dat hij reeds in het methodebesluit van 30 augustus 2005 de GAW heeft gecorrigeerd voor de inflatie.[89] De Raad stelt verder vast dat ook artikel 3, tweede lid, van de MR uitgaat van indexatie. De Raad merkt tot slot op dat uit de onderzoeken van Oxera, Frontier en KEMA en REKK blijkt dat het in Europa gebruikelijk is om uit te gaan van de *reële* historische uitgaven. Dit betekent dat de meeste toezichthouders corrigeren voor inflatie. Zoals de Raad reeds in randnummer 137 heeft toegelicht, is de Raad van oordeel dat met het methodebesluit van 30 augustus 2005 redelijkerwijs een bepaald vertrouwen kan zijn opgewekt bij GTS en haar vermogensverschaffers. De Raad acht dit een relevante overweging. Het is immers niet de bedoeling dat als gevolg van een wijziging in de waarderingsmethodiek, de voorzieningszekerheid en de ontwikkeling van de Nederlandse gasmarkt in gevaar komen. Dit acht de Raad niet in het belang van de afnemers. Op basis van het voorgaande constateert de Raad dat het in de rede ligt om te infleren. Daarbij acht de Raad het ook van belang dat vermogensverschaffers uit kunnen gaan van enige voorspelbaarheid en consistentie met betrekking tot de wijze van regulering opdat zij kunnen rekenen op een redelijk rendement op reeds gemaakte investeringen. Dit is ook in het belang van de afnemers. Kortom, de Raad waardeert de activa van GTS op basis van de *reële* historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen.

143. Ten aanzien van de te gebruiken index overweegt de Raad het volgende. In het rapport van Oxera wordt opgemerkt dat de index bij de waardering op basis van historische uitgaven slechts een algemene inflatiecorrectie dient te zijn. Het is gebruikelijk om in dat geval aan te sluiten bij een index voor consumentenprijzen, aldus Oxera. De Raad acht het gebruik van de door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde cpi in dit geval de aangewezen index. De Raad berekent namelijk de reële WACC voor GTS eveneens met behulp van de cpi.[90]

---

[89] De Raad verwijst in dit verband naar bijlage B bij het methodebesluit van 30 augustus 2005.

[90] De Raad verwijst in dit verband naar Bijlage 2 bij onderhavig besluit.

144. De Raad dient tot slot een keuze te maken ten aanzien van de te hanteren regulatorische afschrijvingstermijnen. De Raad bepaalt deze regulatorische afschrijvingstermijnen aan de hand van de economische en technische levensduur van de activa.[91] De Raad wil hier niet afwijken van hetgeen reeds is bepaald in het *x*-factorbesluit van 8 september 2005. Daarbij heeft de Raad ook in ogenschouw genomen welke regulatorische afschrijvingstermijnen voor andere netbeheerders in binnen- en buitenland werden gehanteerd. De Raad ziet geen reden om van deze regulatorische afschrijvingstermijnen af te wijken. De Raad merkt bovendien op dat ook de wetgever in de parlementaire geschiedenis van de Gaswet aangeeft dat de Raad ten behoeve van de regulering de regels omtrent de afschrijvingstermijnen zelfstandig dient vast te stellen en niet dient te baseren op de bedrijfsvoering van een individuele netbeheerder.[92] De Raad concludeert derhalve dat hij dezelfde regulatorische afschrijvingstermijnen zal hanteren als hij reeds eerder heeft gedaan. De te hanteren afschrijvingstermijnen staan vermeld in Tabel 2.

145. Samengevat concludeert de Raad dat hij de activa van GTS het beste kan waarderen tegen de reële historische uitgaven onder aftrek van regulatorische afschrijvingen. Deze methodiek komt overeen met de methodiek die de Raad heeft gehanteerd in het methodebesluit van 30 augustus 2005. De Raad stelt verder vast dat deze waardering aansluit bij hetgeen internationaal gangbaar is en tevens is vastgelegd in de MR. Dit draagt bij aan de consistentie in de regulering, biedt zekerheid aan de markt, leidt tot een redelijke prijs voor de afnemer en biedt een redelijk rendement aan GTS en haar uiteindelijke vermogensverschaffers.

6.2 Op kosten gebaseerde tarieven

146. De Raad heeft in paragraaf 5.1.2 vastgesteld dat uit de Verordening volgt dat de methode van regulering gebaseerd moet zijn op de kosten van een structureel vergelijkbare netbeheerder. Echter, 'daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen' en het 'Jepma-effect' kunnen reden zijn om rekening te houden met de tarieven van andere netbeheerders. De Raad heeft beide aspecten onderzocht, de onderzoeken worden hieronder beschreven. De Raad geeft hierbij tevens aan hoe hij de conclusies uit deze onderzoeken interpreteert en heeft vertaald naar de methode van regulering van GTS. De Raad komt tot de conclusie dat er geen reden is om bij de vaststelling van de tarieven voor

[91] Ook de toelichting bij de MR spreekt van afschrijvingstermijnen die gebaseerd zijn op reële technische en economische levensduur.

[92] Kamerstukken II, 2002/03, 28 174, nr. 28, p. 14. De Raad realiseert zich dat in dit kamerstuk aan de regionale netbeheerders en TenneT wordt gerefereerd, maar zoals aangegeven in paragraaf 5.1.1. legt de wetgever een relatie tussen de regulering van TenneT en de regulering van GTS.

GTS mede rekening te houden met de tarieven in de omringende landen en dat er derhalve geen aanleiding is om af te wijken van een kostengebaseerde regulering. De Raad licht dat hieronder toe.

Onderzoek naar concurrentie tussen pijpleidingen

147. De Raad heeft reeds in het jaar 2007 Brattle laten onderzoeken of er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen ('pipe-to-pipe-competition').[93] In de voorbereidingen van onderhavig besluit heeft de Raad Brattle gevraagd om dit onderzoek opnieuw uit te voeren op basis van de meest recente informatie.[94] Daarbij heeft Brattle tevens geanalyseerd of de onderzoeksmethodiek moest worden aangepast op basis van nieuwe inzichten. Brattle heeft in beide onderzoeken onderzocht of het gastransportnet van GTS onderhevig is aan effectieve concurrentie van naburige gastransportnetten.[95] De gedachte hierachter is dat er volgens de Verordening geen noodzaak is om de tarieven te reguleren als er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen het gastransportnet van de te reguleren onderneming en dat van andere partijen. In dat geval blijven de tarieven door de 'tucht van de markt' immers op een op kosten (inclusief een redelijk rendement) gebaseerd niveau.

148. In haar onderzoeken heeft Brattle een aantal relevante markten[96] in Nederland onderscheiden. Hiervoor heeft Brattle onderzocht of er concurrentiedruk is van andere netten bij het transporteren van gas:
- naar een bepaald punt in het GTS-net (bestemmingsmarkt);
- vanaf een bepaald punt in het GTS-net (oorsprongsmarkt);
- over een bepaald tracé door Nederland tussen twee vaste punten of gebieden buiten Nederland (markt voor parallelle routes).

---

[93] The Brattle Group, *Assessing pipe-to-pipe-competition: theoretical framework and application to GTS*, december 2007, www.nma.nl.

[94] The Brattle Group, *Assessing pipe-to-pipe-competition: theoretical framework and application to GTS*, mei 2011, www.nma.nl.

[95] Brattle definieert effectieve concurrentie tussen pijpleidingen als volgt: de concurrentiedruk van omliggende netwerken beperkt GTS in haar mogelijkheden om in afwezigheid van kostengeoriënteerde tariefregulering haar tarieven significant boven het huidige niveau te verhogen. Naar analogie van de zogenaamde SSNIP-test, beschouwt Brattle een prijsverhoging van meer dan 10% als significant.

[96] Een relevante markt is een markt die enerzijds wordt afgebakend door de aard van de desbetreffende producten of diensten en anderzijds wordt afgebakend door de geografische ligging. Dit laatste hangt samen met het feit dat in Nederland sprake is van een ontkoppeld entry-exitsysteem. Hierdoor is gas dat zich eenmaal in het netwerk van GTS bevindt, vrij verhandelbaar en is er geen sprake van gastransport van een bepaald entry naar een bepaald exitpunt.

Brattle heeft de mate van concurrentie op deze markten zowel kwalitatief als kwantitatief onderzocht. Brattle concludeert dat op geen van deze markten sprake is van effectieve concurrentie.

149. De Raad is van oordeel dat het onderzoek van Brattle aantoont dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat er zodanige concurrentie tussen pijpleidingen plaatsvindt dat daarvan een disciplinerende werking uitgaat op de transporttarieven van GTS. Dit betekent dat GTS een prikkel heeft om haar tarieven te verhogen als er geen regulering zou zijn. Dit leidt immers tot een hoger rendement.

150. Kortom, de Raad stelt vast dat er in relatie tot het door GTS beheerde gastransportnet geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen. De Raad hoeft bij de vaststelling van de tarieven voor GTS dus niet te overwegen (mede) rekening te houden met de tarieven in de omringende landen vanwege het bestaan van concurrentie tussen pijpleidingen.

Onderzoek naar het 'Jepma-effect'

151. Het 'Jepma-effect' houdt in dat gunstiger transportcondities (transportvoorwaarden en/of -tarieven) ten opzichte van naburige netwerken tot gevolg kunnen hebben dat er omleidingstromen tot stand komen met een dusdanig grote vraag naar capaciteit dat de leveringszekerheid van binnenlandse afnemers in gevaar komt. GTS heeft de taak te zorgen voor leveringszekerheid. Indien de Raad de leveringszekerheid kan beïnvloeden via de methodebesluiten of tariefbesluiten, dient de Raad hier rekening mee te houden.

152. De Raad stelt vast dat de meeste binnenlandse afnemers worden beschermd tegen het optreden van het Jepma-effect doordat in de Transportvoorwaarden Gas – LNB een beschermingsmaatregel is opgenomen.[97] Het onafhankelijke onderzoeksbureau TPA Solutions heeft in een in 2007 uitgevoerd onderzoek bevestigd dat het reserveren van ov-exitcapaciteit door GTS voor de afnemers achter het desbetreffende exitpunt het gestelde Jepma-effect voorkomt.[98] De Raad acht voorts het risico dat direct aangeslotenen daadwerkelijk 'verdrongen' worden, zeer klein. Zij kunnen immers een afwijzing van hun transportverzoek voorkomen door tijdig capaciteit te boeken. De Raad heeft derhalve

[97] Deze beschermingsmaatregel, welke blokboekingen voor de capaciteit mogelijk maakt, is toegevoegd bij besluit van 19 december 2007 met kenmerk 102673-17, www.nma.nl. Met een blokboeking bedoelt de Raad dat GTS automatisch voldoende capaciteit reserveert op een ov exit punt ten behoeve van de afnemers achter dit punt. Shippers die gas leveren aan afnemers achter dit ov exit punt hoeven hierdoor geen capaciteit meer te reserveren. Dit leidt ertoe dat consumenten makkelijker kunnen wisselen van leverancier en er altijd voldoende capaciteit voor consumenten wordt gereserveerd.

[98] TPA Solutions Limited, *Advice on the design of the Gas Transport Service ("GTS") capacity regime*, mei 2007, www.nma.nl.

vastgesteld dat het niet aannemelijk is dat het Jepma-effect zich in de toekomst zal voordoen.

153. De Raad ziet geen reden om bij de vaststelling van de methode van regulering voor GTS te overwegen mede rekening te houden met de tarieven in de omringende landen en af te wijken van het beginsel dat tarieven op kosten dienen te zijn gebaseerd.

Eindoordeel

154. De Raad heeft laten onderzoeken of er sprake is van 'daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen'. Daarnaast heeft de Raad onderzocht of het 'Jepma-effect' zich heeft voorgedaan. De Raad constateert op basis van deze onderzoeken dat er geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen pijpleidingen en dat het 'Jepma-effect' zich tot op heden niet heeft voorgedaan. De Raad verwacht niet dat dit in de komende jaren zal veranderen. De uitkomsten van deze onderzoeken vormen hiermee voor de Raad geen reden om bij de vaststelling van de tarieven voor GTS mede rekening te houden met de tarieven in de omringende landen. De Raad ziet derhalve geen aanleiding om af te wijken van een kostengebaseerde regulering.

6.3 Duur van de reguleringsperioden

155. De Raad dient de methode van regulering voor de wettelijke taken van GTS vast te stellen voor een periode van ten minste drie en ten hoogste vijf jaar. Zoals eerder opgemerkt, heeft het CBb bepaald dat de Raad voor de periode vanaf 1 januari 2006 een methode van regulering moet vaststellen. De Raad kan zich derhalve thans niet beperken tot het vaststellen van een methode van regulering voor één periode, maar zal het tijdvak vanaf 1 januari 2006 tot heden moeten indelen in twee reguleringsperioden. De Raad heeft ervoor gekozen om de tweede reguleringsperiode te bepalen op het tijdvak vanaf 1 januari 2006 tot en met 31 december 2009 en de derde reguleringsperiode op het tijdvak vanaf 1 januari 2010 tot en met 31 december 2013. De Raad licht deze keuze als volgt toe.

156. De Raad houdt bij het vaststellen van de duur van de reguleringsperioden doorgaans rekening met zowel de voordelen van een relatief korte reguleringsperiode als de voordelen van een langere reguleringsperiode.

157. De Raad is van oordeel dat een korte reguleringsperiode van drie jaar de gelegenheid biedt om de methode van regulering relatief snel aan te passen als de omstandigheden daar om vragen, zonder daarbij de reeds vastgestelde methode van regulering tussentijds te moeten wijzigen. Dit acht de Raad van belang vanwege een aantal redenen. Ten eerste kan de Raad zo sneller aansluiten op wijzigingen in de Gaswet en de Europese wetgeving. Immers,

wijzigingen in de Gaswet en in de Europese wetgeving kunnen resulteren in gewijzigde wettelijke taken en kunnen financiële gevolgen voor GTS hebben. Ten tweede maakt een korte reguleringsperiode het mogelijk om eventuele wijzigingen in de kostenstructuur van GTS sneller in de tarieven te verwerken. Hierdoor kunnen enerzijds afnemers sneller (in een volgende reguleringsperiode) profiteren van de door GTS behaalde doelmatigheidsverbeteringen. Anderzijds komen structurele kostenverhogingen ook eerder via de reguleringsystematiek in de tarieven tot uitdrukking.

158. De Raad ziet als voordeel van een lange reguleringsperiode van vijf jaar dat de Raad meer zekerheid kan bieden aan GTS en haar vermogensverschaffers over de toekomstige inkomsten van GTS. Een ander argument voor een lange reguleringsperiode is dat dit GTS meer prikkelt om de doelmatigheid te vergroten. Immers, indien GTS erin slaagt de *x*-factor te verslaan, mag zij deze (extra) winst gedurende die reguleringsperiode behouden.

159. Gelet op het voorgaande heeft de Raad gekozen voor een reguleringsperiode van telkens vier jaar. Dit maakt het enerzijds mogelijk om relatief snel in te springen op gewijzigde omstandigheden, maar biedt tevens zekerheid en stabiliteit. De Raad stelt bovendien vast dat hij hiermee aansluit bij de eerder gemaakte keuze van een reguleringsperiode van vier jaar in het methodebesluit van 30 augustus 2005 en de methodebesluiten van 16 december 2008. Tot slot leidt deze keuze er toe dat per 1 januari 2014 een nieuwe reguleringsperiode voor GTS kan aanvangen welke samenvalt met het begin van nieuwe reguleringsperioden voor TenneT en de regionale netbeheerders gas en elektriciteit.

6.4 Tot slot

160. De Raad heeft in de voorgaande paragrafen de wettelijke doelstellingen en uitgangspunten vertaald naar de fundamenten van de methode van regulering. Centrale begrippen hierin zijn de TOTEX-benadering en de bijbehorende kostendoelstelling. Daarnaast zijn ook de WACC, de waardering van de activa van GTS en de duur van de reguleringsperiode relevant. In deze paragraaf legt de Raad uit hoe deze begrippen zich vertalen in een *x*-factor en wat de rol van rekenvolumina hierbij is.

161. De Raad berekent op basis van onder andere de WACC en de waardering van de activa van GTS de totale kosten van GTS. Met behulp van de TOTEX-benadering en de kostendoelstelling kan de Raad vervolgens de verwachte efficiënte kosten voor GTS in het laatste jaar van de reguleringsperiode bepalen. Aan dit kostenniveau stelt de Raad het verwachte eindniveau aan tariefinkomsten (hierna: eindinkomsten) voor GTS gelijk. In combinatie met het beginniveau aan tariefinkomsten (hierna: begininkomsten) kan de

Raad voorafgaand aan onderhavige reguleringsperiode een *x*-factor bepalen voor GTS. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 7 van dit besluit.

162. De Raad past de *x*-factor vervolgens elk jaar van de onderhavige reguleringsperiode toe op de gewogen gemiddelde tarieven. Dit gewogen gemiddelde tarief moet vervolgens dalen met de *x*-factor. De Raad bepaalt de gewogen gemiddelde tarieven met behulp van de rekenvolumina. Het begrip 'rekenvolumina' is de verwachting van de Raad over het aantal eenheden dat GTS zal afzetten in enig jaar. De Raad baseert deze verwachting op daadwerkelijk gefactureerde volumina in eerdere jaren.

163. Op deze wijze bepaalt de Raad voor elk jaar van de reguleringsperiode wat de tariefinkomsten zijn die GTS, op basis van de rekenvolumina, met haar tarieven mag verdienen in een bepaald jaar. Tegelijkertijd is hiermee (in combinatie met de relevante inflatie) het gewogen gemiddelde tariefniveau bepaald waarop de Raad in het volgende jaar van de reguleringsperiode wederom de *x*-factor toepast. Via toepassing van de *x*-factor en de rekenvolumina zorgt de Raad er – bij gelijkblijvende rekenvolumina[99] – daarmee voor dat hij de begininkomsten naar het niveau van de eindinkomsten brengt.

164. Tot slot merkt de Raad op dat hij na de publicatie van de ontwerpbesluiten een financiële effecten-onderzoek (hierna: FEO) heeft verricht. Dit onderzoek is uitgevoerd met als doel om te bezien of de 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 rond nul uit kan komen. Daarnaast geeft het FEO inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van GTS.

165. In het FEO heeft de Raad ook de wijzigingen op de ontwerpbesluiten betrokken, die hij vanwege inhoudelijke redenen doorvoert. De uitkomst van het FEO is dat de methode van regulering GTS in staat stelt een redelijk rendement te genereren. De Raad is dan ook van oordeel dat de onderhavige methode van regulering tot redelijke uitkomsten leidt. Het FEO geeft geen aanleiding de methode van regulering aan te passen.

[99] Als gevolg van het feit dat de Raad de rekenvolumina jaarlijks bijstelt, zal de Raad nimmer het voor de reguleringsperiode verwachte niveau aan eindinkomsten bereiken.

7 Bepaling van de *x*-factor

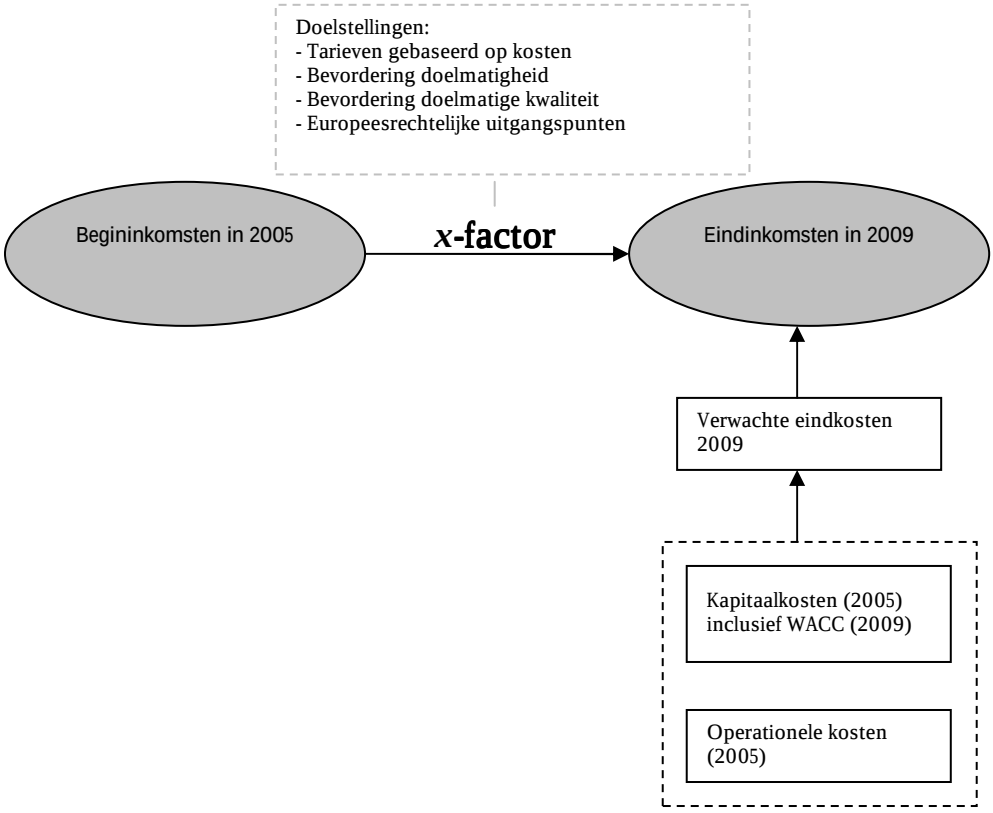
166. De Raad beschrijft in dit hoofdstuk gedetailleerd op welke wijze de *x*-factor, als onderdeel van de methode van regulering, ten behoeve van de balanceringstaak van GTS wordt vastgesteld. De Raad zal daarbij gemaakte keuzes motiveren.

167. Eerst gaat de Raad in paragraaf 7.1 in op de betekenis van diverse kernbegrippen die relevant zijn bij de bepaling van de *x*-factor. Vervolgens gaat de Raad in de paragrafen 7.2 tot en met 7.5 in meer detail in op de wijze van bepaling van de *x*-factor zelf. Hierbij komt ook de actualisatie van de onderliggende gegevens, parameters en inzichten die zijn gehanteerd aan de orde. In paragraaf 7.6 legt de Raad tenslotte uit hoe hij de *x*-factor berekent.

7.1 Kernbegrippen

168. In figuur 1 beschrijft de Raad de samenhang tussen een aantal kernbegrippen van de methode van regulering waarmee de onderlinge relaties kunnen worden verduidelijkt. Daarnaast beschrijft de Raad in figuur 1 de stappen die achtereenvolgens bepalen op welke wijze hij de *x*-factor bepaalt.

Figuur 1: Schematische weergave van de samenhang van een aantal kernbegrippen



169. De kernbegrippen in figuur 1 hangen op de volgende wijze samen. De Raad beoogt tijdens de reguleringsperiode de doelstellingen van de wetgever zoveel als mogelijk te behalen. De Raad tracht dit te bewerkstelligen door de tarieven te laten dalen door middel van toepassing van de *x*-factor. Met behulp van de *x*-factor zorgt de Raad er voor dat de begininkomsten[100] in het jaar 2005 zich geleidelijk ontwikkelen naar de verwachte eindinkomsten[101] in het jaar 2009.

170. De eindinkomsten zijn daartoe door de Raad gelijk gesteld aan de verwachte eindkosten inclusief een redelijk rendement voor het jaar 2009. Hiermee bereikt de Raad dat de tarieven van GTS op kosten gebaseerd zijn. De verwachte eindkosten zijn die kosten

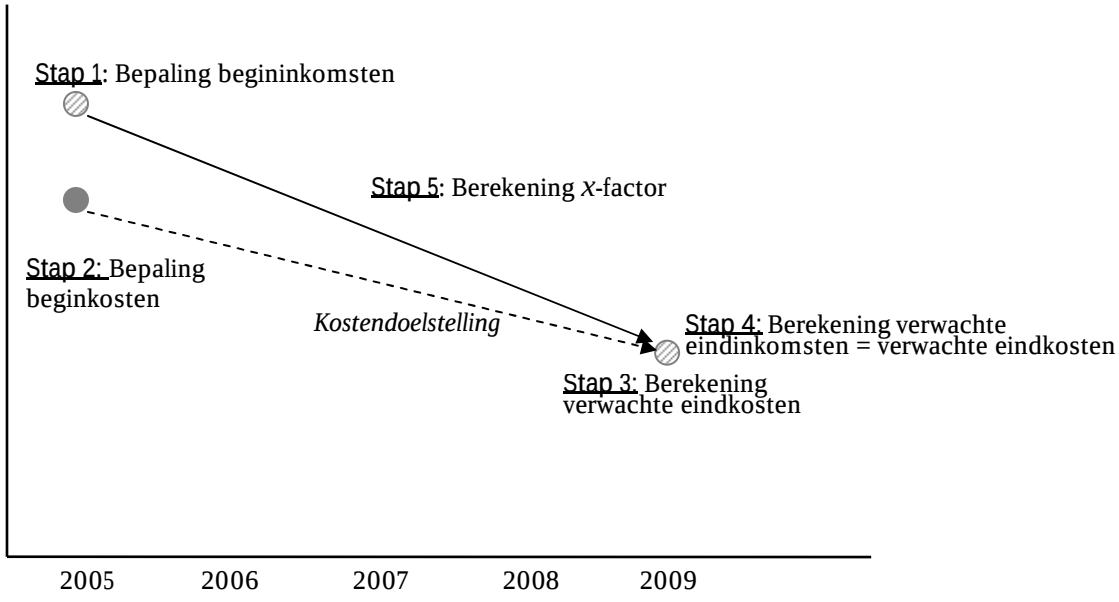
[100] De Raad definieert de *begininkomsten* als de tariefinkomsten voor de uitvoering van onderhavige taak van GTS voor het jaar 2005.

[101] De Raad definieert de *eindinkomsten* als de verwachte inkomsten die in het jaar 2009 voor GTS resulteren, bij gelijkblijvende rekenvolumina, nadat in de vier jaren van de tweede reguleringsperiode de *x*-factor is toegepast.

waarvan de Raad vindt dat GTS die moet maken om haar wettelijke taken te kunnen uitvoeren. Hierbij is sprake van een doelmatige bedrijfsvoering van GTS indien GTS niet meer kosten maakt dan deze verwachte kosten. De verwachte eindkosten zijn afgeleid uit de beginkosten. De beginkosten zijn de totale kosten van GTS in het jaar 2005 voor de uitvoering van onderhavige taak. De beginkosten bestaan uit de kapitaalkosten (inclusief een redelijk rendement) en de operationele kosten. De Raad definieert daarbij het redelijk rendement als het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als GTS in het economisch verkeer gebruikelijk is.

171. In figuur 2 staat schematisch weergegeven uit welke stappen de methode van regulering van GTS achtereenvolgens bestaat. Deze stappen komen in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk aan de orde.

Figuur 2 Schematische weergave van de werking van de x-factor



172. Allereerst berekent de Raad de begininkomsten in het jaar 2005 (zie verder paragraaf 7.2). Vervolgens berekent de Raad de verwachte eindinkomsten. De Raad doorloopt hiertoe achtereenvolgens drie stappen. Ten eerste bepaalt de Raad de beginkosten in het jaar 2005 (stap 2). Vervolgens bepaalt de Raad de kostendoelstelling voor de tweede reguleringsperiode. Toepassing van deze kostendoelstelling leidt vervolgens tot de verwachte eindkosten in het jaar 2009 (stap 3). In de derde stap stelt de Raad de verwachte

eindinkomsten in het jaar 2009 gelijk aan de verwachte eindkosten in het jaar 2009 (stap 4). Deze drie stappen staan beschreven in paragraaf 7.3 tot en met paragraaf 7.5. Tot slot bepaalt de Raad de *X*-factor op die hoogte die ervoor zorgt dat de begininkomsten gedurende de reguleringsperiode naar de verwachte eindinkomsten toegroeien (zie verder paragraaf 7.6).

7.2 Bepaling van de begininkomsten

173. De eerste stap van de methode om de *X*-factor vast te kunnen stellen, bestaat uit het bepalen van de begininkomsten.

174. De tariefinkomsten voor het jaar 2005 dienen ter dekking van de kosten (inclusief een redelijk rendement) van het jaar 2005. De Raad definieert in het algemeen de begininkomsten als de som van het product van de tarieven[102] en de rekenvolumina. Het is echter niet mogelijk om deze methode te hanteren, aangezien GTS voor het jaar 2005 tarieven per dienstencategorie[103] hanteerde in plaats van tarieven per (wettelijke) taak. Daarom heeft de Raad besloten om de begininkomsten te bepalen door de behaalde inkomsten in het jaar 2005 zo veel als mogelijk toe te rekenen aan een specifieke wettelijke taak van GTS.[104] Indien dit niet mogelijk is, verdeelt de Raad de inkomsten op basis van de totale kosten over de verschillende taken van GTS.[105] Het is immers de bedoeling dat met onderhavige methode van regulering de tarieven op kosten worden gebaseerd. Een toerekening van de inkomsten op basis van de kosten per taak sluit hier optimaal op aan. Bovendien komt deze toerekening overeen met de methodiek die de Raad in de methodebesluiten van 16 december 2008 heeft beschreven om de begininkomsten per taak vast te stellen.[106]

175. Gelet op het bovenstaande bepaalt de Raad de begininkomsten als volgt. Als de Raad met zekerheid kan vaststellen dat tarieven alleen zijn gebruikt om de kosten van één specifieke

---

[102] De Raad acht het hierbij niet relevant dat dit ongereguleerde tarieven betreft. Immers, ook in afwezigheid van regulering dienen de met de tarieven verkregen inkomsten als dekking van de kosten in dat jaar.

[103] GTS hanteerde drie categorieën van diensten: transportdiensten, transportgerelateerde diensten en de overige diensten. De tarieven uit de transportdiensten en transportgerelateerde diensten (hierna: transporttarieven) boden dekking voor de totale kosten voor de transporttaak en de balanceringstaak. Daarnaast boden de transporttarieven dekking voor een deel van de kosten voor de kwaliteitsconversietaak.

[104] Zie formule (1) in bijlage 1.

[105] Zie formule (2) in bijlage 1.

[106] De Raad verwijst naar randnummer 100 van het methodebesluit van 16 december 2008.

wettelijke taak te dekken, rekent de Raad de tariefinkomsten van GTS volledig toe aan die specifieke wettelijke taak. In de praktijk geldt dit voor:

- alle tariefinkomsten uit de kwaliteitsconversiedienst. De tarieven van deze dienst dienden als (gedeeltelijke) dekking van de kosten van de kwaliteitsconversietaak. De Raad heeft daarom deze tariefinkomsten toegerekend aan de kwaliteitsconversietaak;
- een deel van de tariefinkomsten van de entry-dienst. GTS heeft aangegeven dat voor de fysieke entrypunten[107] een opslag op de entry-tarieven gold in het jaar 2005 ter dekking van de kosten voor de kwaliteitsconversietaak ter hoogte van € 1,805 per eenheid.[108] De Raad heeft daarom deze tariefinkomsten toegerekend aan de kwaliteitsconversietaak.

Voor de resterende tariefinkomsten in het jaar 2005 heeft de Raad niet kunnen vaststellen dat deze zijn gebruikt om de kosten van de transporttaak of de balanceringstaak te dekken. Wel heeft de Raad vastgesteld dat deze inkomsten niet zijn gebruikt ter dekking van de kosten van de kwaliteitsconversietaak.

7.3 Bepaling van de beginkosten

176. De tweede stap in de methode tot vaststellen van de *x*-factor is dat de Raad de beginkosten van GTS moet vaststellen. De Raad baseert de beginkosten zo veel als mogelijk op gegevens uit het jaar 2005, dus één jaar voorafgaand aan de start van de reguleringsperiode. Indien de Raad uit zou gaan van recentere feiten en omstandigheden en bijvoorbeeld gegevens zou gebruiken uit de jaren van de reguleringsperiode zelf, leidt dit tot een verstoring van de (wettelijk beoogde) reguleringssystematiek. Dit zou namelijk de doelmatigheidsprikkel die de onderhavige methode van regulering beoogt te geven, ondermijnen. Zoals de Raad reeds in paragraaf 5.3 heeft uitgelegd zou de Raad in dat geval GTS als het ware afrekenen op haar eigen prestaties en ontstaat een andere vorm van regulering dan beoogd door de wetgever.

177. Zoals reeds in paragraaf 7.1 is toegelicht, onderscheidt de Raad twee kostencategorieën: kapitaalkosten en operationele kosten. De som van beide categorieën vormen de totale kosten. Bij het vaststellen van deze kosten heeft de Raad besloten om zo veel als mogelijk aan te sluiten bij de regels die voortvloeien uit de International Financial Reporting

[107] Exclusief bergingen en met uitzondering van gasopslaginstallaties die uitsluitend zijn gekoppeld aan het netwerk van GTS.

[108] De eenheid is $m^3(n;35,17)/u/jaar$.

Standards (hierna: IFRS).[109] De Raad acht IFRS een goede methode om gegevens van een voldoende kwaliteitsniveau te krijgen.

7.3.1 Bepaling van de kapitaalkosten

178. De kapitaalkosten vormen een vergoeding voor het geïnvesteerde vermogen van GTS. De kapitaalkosten bestaan enerzijds uit een reële vermogenskostenvergoeding over de GAW en anderzijds uit de afschrijvingen op de GAW.[110]

179. Ten aanzien van de kapitaalkosten merkt de Raad het volgende op. Het jaar waarin een bepaalde investering is gedaan noemt de Raad een investeringsjaar. De Raad bepaalt, zoals gebruikelijk, voor een bepaald jaar de GAW. De Raad doet dit als volgt. Voor elke investering die in gebruik is genomen voor de start van onderhavige reguleringsperiode, berekent de Raad de waarde van de investering door het initiële investeringsbedrag te verminderen met de afschrijvingen. Hiertoe heeft de Raad per activasoort een afschrijvingstermijn bepaald (zie Tabel 2). Omdat de Raad met een reële WACC rekent, maakt de Raad gebruik van een cpi voor het berekenen van de GAW.[111] Met behulp van de cpi indexeert de Raad voor elk investeringsjaar het investeringsbedrag minus de afschrijvingen tot het laatste jaar, voorafgaand aan de reguleringsperiode.

180. De gebruikte cpi is de relatieve wijziging van de consumentenprijsindex (alle huishoudens), berekend uit het quotiënt van deze prijsindex, gepubliceerd in de vierde maand voorafgaande aan het jaar t, en van deze prijsindex, gepubliceerd in de zestiende maand voorafgaande aan het jaar t, zoals deze maandelijks wordt vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek.[112]

181. De Raad vermenigvuldigt de reële WACC met de GAW zoals berekend conform het gestelde in het vorige randnummer. De kapitaalkosten zijn nu de som van het reële rendement over de GAW en de geïndexeerde afschrijvingen.[113]

---

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

[110] Zie formule (10) van bijlage 1.

[111] De Raad verwijst voor meer informatie naar paragraaf 6.1.3. Zie formule (4) van bijlage 1.

[112] Deze cpi is beschikbaar vanaf het jaar 1963. Voor de daaraan voorafgaande jaren gebruikt de Raad de cpi van het kalenderjaar.

[113] Zie formule (10) van bijlage 1.

Vaststelling van de GAW

182. Bij de vaststelling van de GAW houdt de Raad rekening met afschrijvingen en de cpi. Voor de activa geldt per soort actief een afschrijvingstermijn conform de algemene uitgangspunten zoals weergegeven in Tabel 2.

183. GTS is vooralsnog niet in staat gebleken de investeringen in het landelijk gastransportnet toe te wijzen aan enkel de transporttaak of de balanceringstaak. Als gevolg hiervan is de Raad op dit moment niet in staat de kapitaalkosten – en daarmee de begininkomsten – voor de transporttaak en de balanceringstaak apart te bepalen.

Vaststelling van de afschrijvingstermijnen

184. De Raad heeft de afschrijvingen bepaald door per actief de afschrijvingslasten te bepalen en deze te sommeren. De afschrijvingen zijn hierbij bepaald met inachtneming van de afschrijvingstermijnen die per activasoort zijn voorgeschreven door de Raad (zie Tabel 2). De Raad heeft deze afschrijvingstermijnen bepaald op basis van de economische levensduur van het actief. Hierbij heeft de Raad aangesloten bij de termijnen die hij reeds in het besluit van 8 september 2005 heeft vastgelegd.[114] Deze termijnen sluiten tevens aan bij de termijnen die de Raad hanteert in de regulering van de regionale netbeheerders gas.[115]

Tabel 2 Afschrijvingstermijn per activasoort voor investeringen

Materiële vaste activa	**Termijn van afschrijving (in jaren)**
Leidingen, dienstwoningen	55
Stations, installaties, luchtscheidingsunits, kantoor- en utiliteitsgebouwen	30
Inrichting gebouwen, bedrijfsinventaris, gereedschappen, werktuigen, rollend materieel, wegen, terreinvoorzieningen	10
Computerapparatuur, verremeting	5
Terreinen	Hier wordt niet op afgeschreven

[114] De Raad verwijst naar bijlage C van het besluit tot vaststelling van de *x*-factor voor GTS van 8 september 2005 met kenmerk 101847-69.

[115] Zie de Regulatorische Accountingregels 2009 ten behoeve van de regionale netbeheerders gas, vastgesteld in maart 2010 (www.nma.nl).

Vaststelling van de WACC

185. De methode waarmee de Raad de WACC bepaalt staat in paragraaf 6.1.2 op hoofdlijnen en in bijlage 2 in meer detail beschreven en gemotiveerd. De Raad stelt de reële WACC (voor belasting) voor de landelijke netbeheerder voor de tweede reguleringsperiode vast op 6,5%.

7.3.2 Bepaling van de operationele kosten

186. De operationele kosten die de Raad hanteert zijn gelijk aan de door GTS gerapporteerde operationele kosten. De Raad maakt bij het vaststellen van de operationele kosten onderscheid naar de inkoopkosten voor energie en de overige operationele kosten.[116] De Raad heeft in Tabel 3 toegelicht welke kosten hij schaart onder de inkoopkosten voor energie. Operationele kosten die niet in Tabel 3 zijn opgenomen, vallen onder de overige operationele kosten.

Tabel 3 Definitie van inkoopkosten voor energie per taak van GTS

	Transporttaak	Balanceringstaak	Kwaliteitsconversietaak
Elektriciteitskosten	√		√
Stikstofkosten			√
Brandstofkosten	√		
Balanceringscontract kosten	√	√	
Prijsverschil balancering		√	
Emissiekosten	√		
Odorantkosten	√		

187. Ten aanzien van de inkoopkosten voor energie merkt de Raad het volgende op. De inkoopkosten voor energie zijn sterk afhankelijk van de marktomstandigheden in enig jaar. Deze omstandigheden kunnen jaarlijks sterk variëren. Het baseren van de schatting voor de inkoopkosten voor energie op de gerealiseerde kosten lijkt derhalve niet gepast. De Raad heeft daarom besloten om de inkoopkosten voor energie na te calculeren. De Raad is zich ervan bewust dat nacalculatie met zich mee brengt dat de prikkel om doelmatig te handelen minder wordt. Toch acht hij zijn keuze verdedigbaar gegeven de beperkte invloed die GTS kan uitoefenen op de prijs en hoeveelheid van de benodigde brandstoffen. De Raad wil GTS desalniettemin toch een prikkel geven om zo efficiënt mogelijk te handelen op die onderdelen waar GTS wel invloed heeft.

[116] Zie formule (11) van bijlage 1.

188. Daarom heeft de Raad besloten om het verschil tussen de verwachte inkoopkosten voor energie en de gerealiseerde inkoopkosten voor energie slechts gedeeltelijk na te calculeren. De verwachte inkoopkosten voor energie zijn gelijk aan de kosten in 2005, gecorrigeerd voor cpi. De Raad hanteert daarbij een bonus/malus-regeling, naar analogie van de bonus/malusregeling voor de inkoopkosten energie en vermogen bij TenneT.[117] Deze bonus/malusregeling houdt in dat de Raad van het verschil tussen de geschatte inkoopkosten energie en de gerealiseerde inkoopkosten energie (zowel negatief als positief) driekwart nacalculeert. Het resterende gedeelte is voor rekening en risico van GTS. Indien het verschil meer dan 20% bedraagt (zowel negatief als positief) wordt het meerdere volledig nagecalculeerd. De Raad acht deze keuze verdedigbaar. Enerzijds blijft GTS een prikkel houden om doelmatig in te kopen, anderzijds zijn de risico's voor GTS (die direct invloed hebben op het rendement) begrensd tot een kwart van 20% van de geschatte inkoopkosten. De Raad is voornemens dit bedrag als correctie te verwerken in de tariefinkomsten.

189. De overige operationele kosten betreffen onder meer de salarissen, sociale lasten, indirecte personeelskosten, pensioenen en overige personeelskosten, aan investeringen toegerekende kosten, en overige kosten. De pensioenen en overige personeelskosten laten in de reeds beschikbare jaren significante fluctuaties zien. Deze fluctuaties zijn niet het gevolg van de dagelijkse bedrijfsvoering van GTS, maar het gevolg van de IFRS-waarderingsgrondslagen in combinatie met de keuze voor een eigen pensioenfonds. Indien de beginkosten worden gebaseerd op incidenteel hoge of lage kosten voor pensioenen en overige personeelskosten, dan leidt dit ertoe dat dergelijke incidenteel hoge of lage kosten gedurende de gehele reguleringsperiode doorwerken in de tarieven. De Raad vindt dit niet wenselijk.

190. Om deze fluctuaties in de pensioenen en overige personeelskosten te mitigeren worden deze kosten over vier jaar gemiddeld. De Raad beschikt niet over vergelijkbare gegevens van GTS voor de jaren voorafgaand aan 2005. Het jaar 2005 is het eerste jaar dat de boekhouding werd gevoerd volgens IFRS en niet meer volgens NL GAAP. Daarnaast is het handelsonderdeel van Gasunie pas in 2005 afgesplitst, de kosten uit eerdere jaren bevatten meer dan de kosten van gastransport. De Raad gebruikt voor de beginkosten in 2005 voor de pensioenen en overige personeelskosten een gemiddelde over de jaren 2005 tot en met 2008.

191. Tot de pensioenen en overige personeelskosten rekent de Raad niet alleen de kosten die onder IFRS via de resultatenrekening lopen, maar ook de betreffende mutaties als gevolg

[117] De Raad verwijst naar paragraaf 10.3 van het methodebesluit voor TenneT van 4 september 2010.

van actuariële verschillen die onder IFRS rechtstreeks in het eigen vermogen worden verwerkt.

7.4 Berekening van de verwachte eindkosten

192. Ingevolge artikel 82, vierde lid, van de Gaswet heeft de *x*-factor tot doel om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te bevorderen. De Raad geeft hier mede invulling aan door middel van deze derde stap. Deze stap bestaat uit het vertalen van de beginkosten naar de verwachte eindkosten aan het einde van de reguleringsperiode.[118] Hiertoe zijn de beginkosten gecorrigeerd voor de op verwachtingen gebaseerde doelstelling voor de kostenontwikkeling van GTS in de onderhavige reguleringsperiode. De Raad past deze kostendoelstelling toe op de totale kosten van GTS met uitzondering van de inkoopkosten voor energie.[119] Op deze wijze stimuleert de Raad GTS om efficiënter te worden gedurende de onderhavige reguleringsperiode.

193. Bij het hanteren van de beginkosten als basis voor de bepaling van de eindkosten hanteert de Raad impliciet de veronderstelling dat de hoogte van de vervangingsinvesteringen gelijk is aan de afschrijvingen.[120] Hiermee veronderstelt de Raad dat de GAW gerelateerd aan de aan het begin van de reguleringsperiode aanwezige activa constant blijft (in reële termen). Deze schatting voor de GAW is beredeneerd vanuit de gedachte dat alle activa uiteindelijk moeten worden vervangen en dat er een ideaalcomplex is waarbij dit geleidelijk gebeurt. Uiteraard wordt in de werkelijkheid van dit ideaalcomplex afgeweken. Er zullen jaren zijn waarin meer of minder wordt geïnvesteerd dan wordt afgeschreven.

194. In paragraaf 6.1.1 heeft de Raad reeds uitgebreid toegelicht welke bronnen hij gebruikt om de hoogte van de kostendoelstelling uiteindelijk te bepalen en tot welke waarde dit leidt. Hoewel de uitkomsten hiervan niet zonder meer toe te passen zijn op GTS, is de Raad van oordeel dat de uitkomsten duidelijk in een bepaalde richting wijzen. Daarom stelt de Raad de kostendoelstelling vast op 1%.

7.5 Berekening van de verwachte eindinkomsten

195. De vierde stap in de methode tot vaststelling van de *x*-factor is om de verwachte eindinkomsten te berekenen. De Raad stelt de verwachte eindinkomsten van GTS gelijk aan

[118] Zie formules (12) tot en met (14) van bijlage 1.

[119] Zie formules (15) van bijlage 1.

[120] Zie formules (12) van bijlage 1.

de verwachte eindkosten[121] van GTS aan het eind van de reguleringsperiode. Hierdoor is het voor de Raad mogelijk om, na toepassing van de *x*-factor, tarieven vast te stellen die op kosten (inclusief een redelijk rendement) zijn gebaseerd. Het is uiteindelijk aan GTS, en voor risico van GTS, of zij een hoger of een lager kostenniveau realiseert dan deze door de Raad bepaalde norm.

196. Door de verwachte eindinkomsten gelijk te stellen aan de verwachte eindkosten van GTS, beoogt de Raad te voorkomen dat de afnemers meer betalen dan nodig is. Dit voorkomt tevens dat GTS een hoger rendement dan in het economisch verkeer gebruikelijk kan behalen. Hierbij merkt de Raad op dat de *x*-factor tot doel heeft om gedurende een reguleringsperiode de doelmatige bedrijfsvoering door GTS te bevorderen. Omdat een reguleringsperiode minimaal drie en maximaal vijf jaar duurt, kan de Raad dus slechts geleidelijk de inkomsten van GTS en daarmee de tarieven, laten ontwikkelen naar een efficiënt kostenniveau inclusief het redelijk rendement.

7.6 Berekening van de x-factor

197. Zoals beschreven in paragraaf 7.1 zorgt de *x*-factor er voor dat de totale inkomsten van GTS zich tijdens de reguleringsperiode vanuit de begininkomsten ontwikkelen naar de verwachte eindinkomsten[122], bij gelijkblijvende rekenvolumina.[123] De *x*-factor volgt dus uit het verschil tussen de begininkomsten en de verwachte eindinkomsten in een reguleringsperiode.[124]

198. De Raad zorgt dat de *x*-factor bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de wetgever. Bij de bepaling van de verwachte eindinkomsten houdt de Raad namelijk rekening met wat een redelijk rendement is voor GTS.

---

[121] Zie formules (16) van bijlage 1.

[122] Zie formules (17) van bijlage 1.

[123] In de praktijk zullen de werkelijke volumina afwijken van de rekenvolumina. Hierdoor zullen de werkelijke eindinkomsten afwijken van de in onderhavig besluit verwachte eindinkomsten.

[124] Zie formules (18) van bijlage 1.

8 Van *x*-factor naar tariefinkomsten

199. De Raad heeft reeds in paragraaf 4.2 toegelicht dat GTS jaarlijks een tarievenvoorstel indient bij de Raad. De Raad beoordeelt deze tarieven, stelt deze vervolgens vast en legt de tarieven neer in een tariefbesluit. GTS is vervolgens gehouden om deze tarieven vanaf 1 januari van het daaropvolgende jaar in rekening te brengen. De Raad constateert dat de onderhavige reguleringsperiode inmiddels is verstreken en GTS reeds tarieven in rekening heeft gebracht aan haar afnemers. Deze tarieven kunnen afwijken van de tarieven die GTS op basis van onderhavige methode van regulering in rekening had mogen brengen. De Raad licht in dit hoofdstuk kort toe hoe hij hiermee zal omgaan. De Raad gaat daartoe in paragraaf 8.2 in op de mogelijkheid om in het verleden in rekening gebrachte tarieven te corrigeren.

200. De Raad is van oordeel dat in de tariefinkomsten tevens rekening moet worden gehouden met investeringen in aanleg of uitbreiding van het landelijk gastransportnet die tijdens de reguleringsperiode in gebruik worden genomen, met nieuwe producten en diensten die tijdens de reguleringsperiode worden geïntroduceerd en met zogenaamde marktfaciliterende activiteiten. De Raad licht in paragraaf 8.1 kort toe hoe hij dit zal doen.

8.1 Rekening houden met investeringen, nieuwe producten en diensten en marktfaciliterende activiteiten

201. Ten eerste merkt de Raad op dat GTS in de tweede reguleringsperiode investeringen in aanleg of uitbreiding (hierna: uitbreidingsinvesteringen) van haar net heeft uitgevoerd. Onder aanleg of uitbreiding van het net wordt verstaan een toename van de lengte, de capaciteit of de functionaliteit van het landelijk gastransportnet, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder n, van de Gaswet, waar een externe behoefte aan ten grondslag ligt.

202. Aangezien de methode van regulering investeringen op grond van de Verordening dient te stimuleren, heeft de Raad besloten dat hij in de berekening van de tariefinkomsten voor enig jaar rekening zal houden met de doelmatige kosten van een uitbreidingsinvestering mits deze investering reeds in gebruik is genomen. Op deze wijze wordt GTS in staat gesteld om deze kosten, toe te rekenen aan een uitbreidingsinvestering, reeds gedurende de tweede reguleringsperiode te verwerken in de tarieven. Dit komt tegemoet aan het belang dat de methode van regulering bijdraagt aan het stimuleren van investeringen.

203. De kosten van een uitbreidingsinvestering bestaan uit zowel kapitaalkosten als operationele kosten. De kapitaalkosten vallen uiteen in een vermogenskostenvergoeding en afschrijvingen. De kosten van een uitbreidingsinvestering zijn doelmatig indien de investeringsuitgave doelmatig is. 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.

204. In detail, de kosten van een uitbreidingsinvestering worden bepaald aan de hand van de hoogte van de investeringsuitgave. Voor de berekening van de kapitaalkosten worden de regulatorische afschrijvingstermijnen en de WACC, zoals deze worden vastgelegd in dit besluit en het besluit tot vaststelling van de *x*-factor, gebruikt. De afschrijvingen worden bepaald aan de hand van de maand van ingebruikname en de regulatorische afschrijvingstermijn van een investering. De vermogenskostenvergoeding is gelijk aan de waarde van een investering aan het einde van een jaar vermenigvuldigd met de WACC. De operationele kosten stelt de Raad op 1% van de investeringsuitgave. De werkelijke operationele kosten van een uitbreidingsinvestering zijn niet eenvoudig aanwijsbaar. De Raad acht het daarom redelijk om een vast percentage van 1% te vergoeden overeenkomstig de regulering van Tennet.[125]

205. Ten tweede kan de introductie van nieuwe producten en diensten ter uitvoering van de wettelijke taken tijdens de reguleringsperiode mogelijk hebben geleid tot nieuwe tarieven en dientengevolge rekenvolumina, opbrengsten en ook kosten. De Raad zal hiermee rekening houden bij het vaststellen van de tariefinkomsten van GTS. De gereguleerde diensten ter uitvoering van de wettelijke taken staan omschreven in de TarievenCode Gas. Een nieuw product kan bijvoorbeeld een nieuw punt in het net zijn.

206. De Raad is ten derde van oordeel dat hij rekening dient te houden met eventuele marktfaciliterende activiteiten van GTS.[126] Deze activiteiten kunnen worden beschouwd als een uitvloeisel van de in artikel 10, eerste lid, van de Gaswet genoemde taak voor GTS om het door haar beheerde gastransportnet te ontwikkelen. De vergoeding van de kosten hiervan sluit aan bij het in artikel 13 van de Verordening verwoorde uitgangspunt dat de tarieven bevorderlijk zijn voor de efficiënte handel in gas en de concurrentie. De Raad is dan ook voornemens om de kosten van de marktfaciliterende activiteiten te verwerken in de tariefinkomsten voor GTS. De Raad wijst er daarbij op dat artikel 3.4.1 van de

---

[125] In de tarieven 2007 van TenneT heeft de Raad de vergoeding van de operationele kosten van een aanmerkelijke investering gesteld op 1% van het investeringsbedrag, zie het tariefbesluit van 31 januari 2007 met kenmerk 102323-13.

[126] Marktfaciliterende activiteiten zijn activiteiten die GTS verricht die ten goede komen aan de ontwikkeling van de gasmarkt en daarmee het bestaande pakket aan diensten van GTS verbeteren, waaraan echter geen specifiek tarief ten grondslag ligt, maar die in beginsel wel leiden tot een verhoging van de kostenbasis van GTS.

TarievenCode Gas reeds voorziet in de opname van 'kosten voor marktfacilitering, waaronder informatieverstrekking' in deze tariefstructuur.

8.2 Correctie van in het verleden in rekening gebrachte tarieven

207. De vraag of in het verleden in rekening gebrachte tarieven kunnen worden gecorrigeerd is aan de orde geweest in de uitspraak van het CBb van 29 juni 2010. Het CBb heeft als volgt overwogen:
"*Voor zover verweerder en GTS stellen dat het alsnog reguleren van de jaren 2006-2008 geen zin heeft, omdat de vast te stellen doelmatigheidskortingen toch niet meer kunnen worden verrekend, deelt het College dit standpunt niet. Op zich is het juist dat de tarieven die in 2006-2008 in rekening zijn gebracht en betaald, als een gegeven moeten worden beschouwd. Dit laat echter onverlet dat 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, kan worden verrekend met toekomstige tarieven. Anders dan verweerder en GTS is het College van oordeel dat er wel een wettelijke bevoegdheid bestaat om de in deze jaren gehanteerde tarieven na te calculeren. Artikel 82, vijfde lid, van de Gaswet verklaart artikel 81c, tweede lid, van de Gaswet voor de tarieven van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet van overeenkomstige toepassing. Ingevolge artikel 81c, tweede lid, aanhef en onder b, van de Gaswet kan verweerder de tarieven die zullen gelden in het jaar t corrigeren, indien de tarieven die golden in het jaar of de jaren voorafgaand aan het jaar t zijn vastgesteld met inachtneming van onjuiste of onvolledige gegevens en verweerder, indien hij de beschikking had over juiste en volledige gegevens, tarieven zou hebben vastgesteld die in aanmerkelijke mate zouden afwijken van de vastgestelde tarieven. Deze bepaling kan ook hier worden toegepast, nu de tarieven voor de jaren 2006 zijn vastgesteld op grond van een onjuiste doelmatigheidskorting en de tarieven voor de jaren 2007 en 2008 zijn vastgesteld zonder hierbij een doelmatigheidskorting te betrekken.*"

208. Vaststaat derhalve dat de Raad bevoegd is om op grond van artikel 82, vijfde lid, juncto artikel 81c, tweede lid, aanhef en onder b, van de Gaswet correcties toe te passen op toekomstige tarieven indien tarieven in voorgaande jaren onjuist zijn.

209. De Raad is echter niet alleen bevoegd om een dergelijke correctie toe te passen, hij is daar in beginsel ook toe gehouden: "*Het College overweegt voorts dat nu verweerder bevoegd is om de voor de jaren 2006-2008 gehanteerde tarieven na te calculeren en de verschillen te verrekenen, hij in het onderhavige geval, gelet op het systeem van continue regulering ter bevordering van de doelmatigheid, in beginsel ook gehouden is tot verrekening. Dit neemt echter niet weg dat verweerder ter zake de nodige beoordelingsruimte toekomt. Zo kan verweerder besluiten het te verrekenen bedrag te spreiden over een aantal jaren. Verweerder kan zelfs in*

uitzonderlijke omstandigheden geheel of gedeeltelijk van verrekening afzien, indien anders onaanvaardbare risico's voor de bedrijfsvoering van GTS en de leveringszekerheid van gas zouden ontstaan."

210. De Raad komt tot de slotsom dat hij de in de tweede reguleringsperiode gehanteerde tarieven op basis van de naar aanleiding van dit besluit vast te stellen doelmatigheidskorting in beginsel dient na te calculeren en de verschillen dient te verrekenen in de eerstvolgende tarieven. Dit betreft de tarieven die worden vastgelegd in de tariefbesluiten met betrekking tot de jaren 2012 en verder.

211. De Raad zal derhalve geen tarieven meer vast stellen voor de tweede reguleringsperiode. Wel zal de Raad de tariefinkomsten berekenen die GTS op basis van de onderhavige methodebesluiten zou hebben kunnen verdienen in de tweede reguleringsperiode, en deze vergelijken met de tariefinkomsten die zij feitelijk in die periode heeft verdiend. Dit verschil zal worden verrekend in toekomstige tarieven.

212. De enige reden om hiervan af te wijken is gelegen in eventuele uitzonderlijke omstandigheden. Van dergelijke uitzonderlijke omstandigheden is de Raad niet gebleken. Meer specifiek heeft de Raad in het FEO niet kunnen vaststellen dat de leveringszekerheid van gas in het geding is of dat er onaanvaardbare risico's voor de bedrijfsvoering van GTS ontstaan indien de Raad over gaat tot verrekening.

213. Gelet op het vorenstaande zal de Raad de effecten van de nacalculatie in de tarieven van de jaren 2012 en 2013 verwerken. Hiermee wordt bereikt dat de nacalculatie nog in zijn geheel in de derde reguleringsperiode kan worden verwerkt.

8.3 De tariefinkomsten en de verrekening

214. De onderhavige reguleringsperiode is al verstreken. In de jaren 2006 tot en met 2009 heeft GTS reeds tarieven in rekening gebracht aan haar afnemers. Deze tarieven waren eerder vastgesteld in de tariefbesluiten GTS 2006 en 2009. Het tariefbesluit GTS 2006 heeft gegolden van 1 januari 2006 tot en met 31 juni 2009. Het tariefbesluit GTS 2009 heeft gegolden van 1 juli 2009 tot en met 31 december 2009. Deze tarieven kunnen afwijken van de tarieven die GTS op basis van onderhavige methode van regulering in rekening had mogen brengen.

215. De Raad berekent de tariefinkomsten die GTS heeft gerealiseerd in enig jaar in de onderhavige periode in twee stappen. Als eerste stap worden de rekenvolumina 2005 bepaald. Hiervoor wordt de omzet 2005 per dienst (per netwerkpunt) gedeeld door het

bijbehorende tarief in 2005. Als tweede stap worden de geldende tarieven per dienst (per netwerkpunt) in enig jaar vermenigvuldigd met het rekenvolume uit 2005. Hiermee heeft de Raad bepaald wat GTS had verdiend in de onderhavige reguleringsperiode, indien zij in de onderhavige reguleringsperiode evenveel had verkocht als in 2005. Zoals de Raad eerder in onder meer randnummer 57 heeft uitgelegd, is het volumerisico gedurende een reguleringsperiode voor GTS.

216. De tariefinkomsten welke zijn berekend in het vorige randnummer worden afgezet tegen de tariefinkomsten die GTS mag verdienen op basis van het onderhavige besluit. Het jaarlijkse verschil wordt verrekend.

217. De tariefinkomsten die GTS mag verdienen op basis van het onderhavige besluit worden in een aantal stappen bepaald. Ten eerste wordt berekend welke tariefinkomsten GTS kan verdienen voor het bestaande net. Voor elk jaar in de reguleringsperiode zijn dit de tariefinkomsten die volgen uit de begininkomsten na toepassing van de *x*-factor en de cpi.

218. Hierna voegt de Raad aan deze jaarlijkse tariefinkomsten toe de gevolgen van de nacalculatie van de inkoopkosten voor energie. De wijze waarop deze nacalculatie wordt berekend is reeds toegelicht in randnummer 187. Nu de onderhavige periode al is verstreken, zijn de realisaties van de inkoopkosten voor energie bekend. Voor elk jaar in de tweede reguleringsperiode is het daarmee mogelijk de gevolgen van de nacalculatie van de inkoopkosten voor energie te verwerken in de tariefinkomsten van dat jaar. De Raad wijst er voor de volledigheid op dat deze werkwijze alleen gevolgd kan worden omdat de onderhavige periode al is verstreken; in de gebruikelijke situatie waarin tarieven vooraf worden vastgesteld, is de realisatie van kosten in enig jaar pas bekend nadat het betreffende jaar is afgelopen, zodat de nacalculatie pas kan worden meegenomen in de tariefinkomsten van het daarop volgende jaar. Normaal gesproken worden nacalculaties dus verwerkt in de tarieven met een vertraging van twee jaar.

219. De derde stap bestaat uit het bijstellen van de tariefinkomsten voor investeringen in aanleg of uitbreiding van het landelijk gastransportnet die tijdens de reguleringsperiode in gebruik zijn genomen, voor nieuwe producten en diensten die tijdens de reguleringsperiode worden geïntroduceerd en voor marktfaciliterende activiteiten. Ook voor deze tariefinkomsten geldt dat deze normaal gesproken met enige vertraging worden vergoed in de tarieven. Nu de onderhavige periode al voorbij is kiest de Raad er ook hier voor om de tariefinkomsten zo goed als mogelijk te plaatsen in het jaar dat de kosten zijn gemaakt.

220. In onderstaande Tabel 4 zijn de hiervoor genoemde stappen en de bijbehorende bedragen weergegeven.

Tabel 4 Verrekening

Bedragen in EUR		2006	2007	2008	2009
Gerealiseerde tariefinkomsten gecorrigeerd voor volumegroei	(1)	977.077.363	981.366.382	983.268.761	947.699.357
Stap 1: Gereguleerde tariefinkomsten obv x-factor	(2)	989.400.959	948.835.520	907.086.757	886.223.762
Stap 2: Tariefinkomsten uit UI, NP&D en MFA	(3)	1.945.200	37.434.362	34.530.515	42.780.169
Stap 3: Nacalculatie Besef	(4)	-11.539.969	-46.824.520	-71.388.646	-105.470.546
Totale tariefinkomsten	(2+3+4=5)	979.806.190	939.445.362	870.228.625	823.533.385
Verrekening	(1-5)	-2.728.827	41.921.020	113.040.136	124.165.973

9 Totstandkoming van dit besluit

221. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de procedure die hij heeft gevolgd bij de totstandkoming van dit besluit.

222. Ingevolge artikel 82, tweede lid, van de Gaswet stelt de Raad de methode van regulering van de balanceringstaak van GTS vast na overleg met de gezamenlijke netbeheerders en met representatieve organisaties van partijen op de gasmarkt.

223. De Raad heeft invulling gegeven aan deze wettelijke verplichting met de instelling van een klankbordgroep waarin vertegenwoordigers van GTS, de gezamenlijke netbeheerders en representatieve organisaties konden plaatsnemen.[127] Het overleg met de klankbordgroep ten behoeve van dit besluit heeft een informerend en consulterend karakter gehad.

224. De Raad heeft bij brieven van 22 september 2010 zestien organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan de klankbordgroep.[128] Er hebben in totaal vier bijeenkomsten plaatsgevonden, waarvan de eerste plaatsvond op 15 oktober 2010 gevolgd door bijeenkomsten op 9 december 2010, 15 april 2011 en 28 september 2011. De Raad heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen) van deze overleggen gepubliceerd op de internetpagina van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, www.nma.nl.

225. De Raad heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op de totstandkoming van dit besluit.

226. Als onderdeel van deze voorbereidingsprocedure heeft de Raad op 17 mei 2011 het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. Voorafgaand aan de terinzagelegging heeft de Raad in de Staatscourant van 17 mei 2011 kennis gegeven van het ontwerpbesluit.[129] Bovendien heeft de Raad het ontwerpbesluit gepubliceerd op de internetpagina van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, www.nma.nl.

---

[127] Zie Stcrt. 2010, nr. 15044, 27 september 2010.

[128] Voor de klankbordgroep hebben zich aangemeld: European Federation of Energy Traders (hierna: EFET), Energie-Nederland, GTS, Vereniging van Energienetbeheerders in Nederland (hierna: Netbeheer Nederland), LTO Noord Glaskracht, Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (hierna: NOGEPA), Productschap Tuinbouw (hierna: PT), VEMW, en Vrijhandels Organisatie voor Elektriciteit en Gas (hierna: VOEG).

[129] Zie Stcrt. 2011, nr. 8796, 17 mei 2011.

227. Op 20 juni 2011 heeft ten kantore van de Nederlandse Mededingingsautoriteit een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van de hoorzitting heeft de Raad gepubliceerd op de internetpagina van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, www.nma.nl. Ook heeft de Raad de schriftelijke zienswijzen gepubliceerd op dezelfde internetpagina. In bijlage 3 van dit besluit geeft de Raad zijn reactie op de ingebrachte mondelinge en schriftelijke zienswijzen.

10 Dictum

228. De Raad stelt de methode van regulering van de balanceringstaak van GTS, als bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet vast vanaf 1 januari 2006 tot en met 31 december 2009 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

229. Van dit besluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Voorts publiceert de Raad dit besluit op de internetpagina van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

Den Haag,

Datum: 11 oktober 2011

De Raad van Bestuur van de NMa, namens deze

w.g.

Chris Fonteijn
Voorzitter van de Raad van Bestuur

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na bekendmaking beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.

Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Balanceringstaak	Het in evenwicht houden van het landelijk gastransportnet.
Begininkomsten	De totale inkomsten van GTS voor het laatste jaar van de vorige reguleringsperiode, die gelijk zijn aan het product van de tarieven in dat jaar en de rekenvolumina voor de vorige reguleringsperiode.
Beginkosten	De totale kosten van GTS aan het begin van de reguleringsperiode voor de desbetreffende taak.
Beleidsregel	Beleidsregel uitoefening door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet.
Brattle	Het onafhankelijke onderzoeksbureau The Brattle Group.
Catch-up	De huidige inefficiëntie van een netbeheerder.
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven.
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek.
Commissie	Europese Commissie.
cpi	Consumentenprijsindex.
Distributienet	Een fijnmazig gasdistributienet met een regionaal karakter.
EFET	European Federation of Energy Traders.
Efficiënte kosten	De kosten (inclusief een redelijk rendement) waarvan de Raad vindt dat GTS die noodzakelijk moet maken om aan haar wettelijke taken te kunnen voldoen.
Eindinkomsten	De totale inkomsten van GTS voor het laatste jaar van de reguleringsperiode, die resulteren nadat in alle jaren van de reguleringsperiode de *X*-factor is toegepast.
Eindkosten	De kosten waarvan de Raad vindt dat GTS die moet maken om haar wettelijke taken te kunnen uitvoeren.
EnergieNed	Vereniging van Energieproducenten, handelaren en retailbedrijven.
FEO	Het door de Raad verrichte financiële effecten-onderzoek
Flexibiliteitstaak	Het aanbieden van flexibiliteitsdiensten.
Frontier	Het onafhankelijke onderzoeksbureau Frontier Economics.
Gasunie	N.V. Nederlandse Gasunie.
GAW	Gestandaardiseerde activawaarde.
Gearing	Een vastgestelde norm met betrekking tot de mate van financiering met vreemd vermogen.
GTS	Gas Transport Services B.V.
IFRS	International Financial Reporting Standards.
I&I-wet	Wijzigingswet Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met

Begrip	Toelichting
	implementatie en aanscherping toezicht netbeheer, 14 juli 2004.
Jepma-effect	Het effect dat, als gevolg van gunstiger transportcondities (transportvoorwaarden en/of –tarieven) ten opzichte van naburige netwerken, omleidingsstromen tot stand zullen komen die een dusdanig grote vraag naar capaciteit tot gevolg hebben dat de leveringszekerheid van binnenlandse afnemers in gevaar komt.
Kwaliteitsconversie	Voor transport aangeboden gas door bijmenging van gassen of op andere wijze in een overeengekomen kwaliteit en samenstelling brengen.
Kwaliteitsconversie-taak	De taak van kwaliteitsconversie.
Landelijk gasnet	De netten die bestemd zijn voor transport van gas.
Landelijke netbeheerder	De netbeheerder van het landelijk gastransportnet.
Marktfaciliterende activiteiten	Door GTS verrichte activiteiten die ten goede komen aan de ontwikkeling van de gasmarkt en daarmee het bestaande pakket aan diensten van GTS verbeteren, waaraan echter geen specifiek tarief ten grondslag ligt, maar die in beginsel wel leiden tot een verhoging van de kostenbasis van GTS.
Methodebesluit	Het besluit van de Raad waarmee hij de methode van regulering van een of meer wettelijke taken van GTS vaststelt.
Methodebesluit van 30 augustus 2005	Besluit van 30 augustus 2005 met kenmerk 101847/65
X-factorbesluit van 7 september 2005	Besluit van 7 september 2005 met kenmerk 101847-69
Methodebesluit voor flexibiliteit van 25 augustus 2008	Besluit van 25 augustus 2008 met kenmerk 102651/103
Methodebesluit inzake de transporttaak van 16 december 2008	Besluit van 16 december 2008 met kenmerk 102752/401
Methodebesluit inzake de balanceringstaak van 16 december 2008	Besluit van 16 december 2008 met kenmerk 102752/402
Methodebesluit inzake de kwaliteitsconversietaak van 16 december 2008	Besluit van 16 december 2008 met kenmerk 102752/403
Minister	Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
Netbeheer Nederland	Vereniging van Energienetbeheerders in Nederland.
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit.
NOGEPA	Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie.

Begrip	Toelichting
OPEX-benadering	Efficiëntiebepaling toe te laten zien op een deel van de kosten van de energienetbeheerder (zoals operationele kosten).
Oxera	Het onafhankelijke onderzoeksbureau Oxera Consulting Ltd.
Pipe-to-pipe competition	Concurrentie tussen pijpleidingen
PT	Productschap Tuinbouw
Raad	Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.
Reckon	Het onafhankelijke onderzoeksbureau Reckon LLP.
Redelijk rendement	Het rendement dat voor ondernemingen met een vergelijkbaar risicoprofiel als GTS in het economische verkeer gebruikelijk is.
Regionale netbeheerder	Beheerder van een distributienet.
Reguleringsperiode	Een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar waarvoor de Raad voor GTS de methode van regulering en de *x*-factor vaststelt.
- tweede	De tweede reguleringsperiode, betreffende het jaar 2006 tot en met het jaar 2009.
- derde	De derde reguleringsperiode, betreffende het jaar 2010 tot en met het jaar 2013.
Rekenvolumina	De verwachting van de Raad over het aantal eenheden dat GTS van die dienst zal afzetten.
Representatieve organisaties	Representatieve organisaties van netgebruikers op de gasmarkt als bedoeld in artikel 12d, eerste lid, van de Gaswet.
TarievenCode Gas	Tariefstructuren als bedoeld in artikel 12a van de Gaswet.
Tariefvoorstel	Het jaarlijkse voorstel van tarieven die gepresenteerd wordt door GTS aan de Raad die zij ten hoogste zal berekenen voor de uitvoering van haar wettelijke taken.
TenneT	TenneT TSO B.V., de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet.
TOTEX-benadering	Efficiëntiebepaling toe te laten zien op de totale kosten van de energienetbeheerder.
Transporttaak	Het uitvoeren van gastransport en daaraan gerelateerde zaken.
Transporttarieven	De tarieven uit de transportdiensten en transportgerelateerde diensten.
TSO	Transmission System Operator.
Uitbreidingsinvesteringen	Investeringen voor de aanleg of uitbreiding van het door GTS beheerde net.
Uitspraak van 30 november 2006	Uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 30 november 2006, LJN: AZ3365.
Uitspraak van 29 juni 2010	Uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 29 juni 2010, LJN: BM9470.
VEMW	Vereniging voor Energie, Milieu en Water.

Begrip	Toelichting
Vergelijkingsgroep	De bèta van de landelijk netbeheerder wordt benaderd door de bèta van beursgenoteerde ondernemingen met soortgelijke activiteiten, de vergelijkingsgroep, te berekenen.
Verordening	Verordening (EG) Nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005
VOEG	Vrijhandels Organisatie voor Elektriciteit en Gas
Vpb-tarieven	De tarieven van de vennootschapsbelasting.
WACC	Weighted Average Cost of Capital. De Raad stelt het redelijk rendement gelijk aan de WACC. De WACC is een percentage.
x-factor	Korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering.
x-factorbesluit	Het besluit van de Raad waarmee hij voor GTS voor een periode van ten minste drie jaar en ten hoogste vijf jaar de *x*-factor vaststelt.