

Beleidsregel uitoefening door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet

Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 7 juli 2008, nr. WJZ 8076154, met betrekking tot de uitoefening door de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 82, tweede lid, van de Gaswet

De Minister van Economische Zaken, Gelet op artikel 5d van de Mededingingswet en artikel 82, tweede lid, van de Gaswet;

Besluit:

Artikel 1

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. hoge druk transportleidingennet: het deel van het landelijk gastransportnet dat wordt gebruikt onder een druk van 40 bar of meer;
- b. lage druk transportleidingennet: het deel van het landelijk gastransportnet dat wordt gebruikt onder een druk van minder dan 40 bar.

Artikel 2

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

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

Artikel 3

1. Indien na de datum van inwerkingtreding van deze beleidsregel een investering in gebruik wordt genomen ter

vervanging of uitbreiding van een deel van het lage druk transportleidingennet of ter vervanging van een deel van het hoge druk transportleidingennet, dan wordt bij het vaststellen van de methode van regulering voor de taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet mede uitgegaan van:

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

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

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

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

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

Artikel 4

Deze beleidsregel treedt in werking op de tweede dag na publicatie in de Staatscourant.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 7 juli 2008.

*De Minister van Economische Zaken,
M.J.A. van der Hoeven.*

Toelichting

1. Doel en aanleiding

Op 29 maart 2007 is in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat wijzigingen nodig zijn in het reguleringskader voor het gastransport (Kamerstukken II 2006/07, 29 023, nr. 37). De

ontwikkelingen in de gasmarkt en de teruglopende productie uit de Nederlandse gasvelden nopen tot een nieuwe inzet om de voorzieningszekerheid van gas in ons land te borgen. Een essentieel instrument voor het borgen van de voorzieningszekerheid is een gastransportnet dat gasstromen vanuit diverse bronnen naar de Nederlandse markt verzorgt en een strategisch gepositioneerd knooppunt vormt in Noordwest Europa. Op dit moment kent Nederland zo'n transportnet niet; het huidige net is primair gebouwd om gas uit het Groningenveld en de kleine velden naar afnemers in binnen- en buitenland te brengen. Dit net maakt de beoogde import-, doorvoer- en knooppuntfunctie niet mogelijk. Dat betekent dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zal moeten investeren in uitbreiding van het Nederlandse transportnet. Dergelijke investeringen zijn van belang zowel voor het binnenlandse gastransport als ter verwezenlijking van de ambitie van de regering om het Nederlandse gastransportnet een belangrijk knooppunt te laten zijn in Noordwest Europa. Die ruimte om te investeren heeft de netbeheerder van het landelijk gastransportnet slechts indien de investeringen doorgerekend mogen worden in de tarieven die de netbeheerder in rekening brengt voor de uitvoering van zijn wettelijk taken. Het belang om te komen tot een tariefstelling die voldoende ruimte schept voor benodigde investeringen moet worden afgewogen tegen het belang van de aangesloten op het gasnet om beschermd te worden tegen bovenmatige tariefstijgingen. Deze beleidsregel geeft aan hoe deze belangen worden gewogen en hoe daarbij relevante feiten worden vastgesteld.

Er is een marktconsultatie geweest over de materiële inhoud van deze beleidsregel en er is overleg gevoerd met de NMa. Op basis daarvan is de inhoud en de vorm op een aantal punten verbeterd. De beleidsregel is op 3 juni 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden en op 26 juni 2008 in een algemeen overleg aan de orde geweest.

2. Het instrument: de beleidsregel

Artikel 5d van de Mededingingswet geeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de uitoefening van aan de raad van bestuur van de NMa toegekende bevoegdheden.

Het gaat daarbij niet alleen om de Mededingingswet, maar ook om bij andere wetten toegekende bevoegdheden, in casu de Gaswet. Op grond van artikel 82 van de Gaswet heeft de NMa de taak en bevoegdheid de tarieven ter uitvoering van de wettelijke taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet vast te stellen alsmede de daartoe dienende methode van regulering. Deze beleidsregel is te beschouwen als een algemene regel waarmee wordt aangegeven hoe het belang van tariefbescherming voor de afnemers wordt afgewogen tegen het publieke belang van voorzieningszekerheid en de daarmee samenhangende noodzakelijke investeringen in de Nederlandse gasrotonde, en hoe daarbij dient te worden omgegaan met de vaststelling van feiten en omstandigheden. Beide belangen worden op grond van de Gaswet beschermd. De omstandigheid dat de beleidsregel concrete parameters bevat voor de vaststelling van de methode van regulering van de tarieven, die feitelijk door een enkele onderneming in rekening gebracht worden doet niet af aan dat karakter van algemene regels. Dat beleidsregels een dergelijke normstelling kunnen bevatten is in jurisprudentie erkend. Van belang is dat het gaat om de reguleringmethode voor tarieven die door alle netgebruikers verschuldigd zijn voor het gebruik van het landelijk gastransportnet, onafhankelijk van de feitelijke omstandigheid of dat net nu door een enkele of door meerdere beheerders wordt beheerd. Voorts is van belang dat de bevoegdheid om beleidsregels te stellen in de wet niet beperkt is tot specifieke gebieden of wetten, maar zich uitstrekt over alle aan de raad van bestuur toegekende bevoegdheden (Kamerstukken II 2000/01, 27 693, nr. 3, blz. 10.).

De Minister van Economische Zaken is zowel nationaal als Europeesrechtelijk gezien bevoegd om regels te stellen die invloed hebben op de methode van regulering van tarieven die verschuldigd zijn voor het gebruik van het landelijk gastransportnet. Richtlijn 2003/55/EG legt bepaalde taken en verantwoordelijkheden tot regulering bij regelgevende instanties neer die onafhankelijk van de gassector moeten zijn. Aan de lidstaten wordt overgelaten om deze regelgevende instanties aan te wijzen (zie onder andere artikel 25, derde lid, van genoemde Richtlijn). Dat kunnen er meer dan één zijn en ook kunnen goedkeurende of vaststellende bevoegdheden worden toegekend aan andere relevante instanties. De genoemde onafhankelijkheidseis dient dan ook te worden bezien in relatie tot de Europeesrechtelijk erkende institutionele autonomie van lidstaten, en tot de vrijheid die lidstaten gelaten wordt om eigendom van of zeggenschap over activiteiten te hebben.

Dit heeft het Hof van Justitie van de EG in zijn arrest van 6 maart 2008 – zaak C-82/07 – onlangs bevestigd.

Bij de keuze om een beleidsregel vast te stellen is overwogen dat de Minister van Economische Zaken eveneens over de bevoegdheid beschikt op grond van artikel 12 van de Gaswet bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de tariefstructuren en voorwaarden. Deze tariefstructuren bevatten de elementen en de wijze van berekening van de tarieven, hetgeen de bevoegdheid geeft om regels te stellen ten aanzien van elementen die de hoogte van de tarieven beïnvloeden. Gegeven de wijze waarop de NMa invulling geeft aan haar bevoegdheden op grond van de Gaswet – tariefstructuren op grond van artikel 12 enerzijds en methodebesluit landelijk netbeheerder op grond van artikel 82 anderzijds –, gaat de voorkeur er echter naar uit om de beoogde kaderstelling van de tariefregulering vorm te geven via het vaststellen van een beleidsregel met betrekking tot de bevoegdheid tot het nemen van methodebesluiten. Daarom is, na overleg met de NMa, besloten tot deze beleidsregel, waarmee wordt aangesloten bij de bestaande systematiek die de NMa hanteert.

3. *Uitgangspunten*

Er wordt in deze regeling een onderscheid gemaakt tussen de kosten van het reeds bestaande netwerk en investeringen in nieuwe infrastructuur. Binnen de investeringen in nieuwe infrastructuur wordt weer een onderscheid gemaakt tussen investeringen in het lage druk transportleidingennet, het hogedruk transportleidingennet (HTL) en de overige gereguleerde taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Een belangrijke reden daarvoor is het verschil in risico dat verbonden is aan deze kostenposten. Investeringen in nieuwe HTL-infrastructuur richten zich hoofdzakelijk op het aantrekken van nieuwe gasstromen, zowel voor import en export als voor doorvoer. Dit zijn stromen die uit meerdere andere landen moeten komen en zich in de loop van de tijd kunnen verleggen. Dit rechtvaardigt een relatief korte afschrijvingstermijn en een hoger rendement. Het reeds bestaande net dient in belangrijke mate om gas naar Nederlandse afnemers te transporteren. Hieraan is een lager bedrijfsrisico verbonden: de vraag van binnenlandse afnemers naar gas is over een lange termijn goed in te schatten en kent dus vrijwel geen risico's. Dit geldt eveneens voor investeringen in het lage druk leidingennet en de overige gereguleerde taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Dit rechtvaardigt een lager rendement en een langere afschrijvingstermijn dan voor nieuwe investeringen waar meer onzekerheid is over afname. Gekozen is voor een rendementseis voor het bestaande net die

redelijk is, maar onderin de internationale bandbreedte ligt. Internationaal gezien behoorden ook in 2007 de tarieven van de landelijk netbeheerder tot de laagste van Europa in vergelijking met andere landelijk netbeheerders.

De beleidsregel is van toepassing op de uitoefening van de bevoegdheid tot vaststelling van de reguleringmethoden voor de verschillende taken van de landelijk netbeheerder. Dat betekent dat de regeling niet alleen van toepassing is op transport, maar in het bijzonder ook op balancering en kwaliteitsconversie.

De beleidsregel zal gelden voor de komende reguleringperiode(n) en geen gevolgen meer hebben voor reeds genomen tariefbesluiten voor de afgelopen jaren.

Na enige jaren kan behoefte ontstaan om uitgangspunten bij te stellen, gezien de voortdurend veranderende omgeving. Daarom zullen de uitgangspunten in deze beleidsregel zodanig worden bijgesteld. Daarbij houdt NMa rekening met de mogelijkheden die de landelijk netbeheerder heeft om de efficiëntie verder te vergroten.

Concreet gaat het in de beleidsregel om:

- a. De waardebepaling van de activa behorend bij het huidige net.
- b. Het rendement op de activa behorend bij het huidige net plus afschrijvingstermijn.
- c. Het rendement op investeringen in het lage druk transportleidingennet plus afschrijvingstermijn.
- d. Het rendement op investeringen in het hoge druk transportleidingennet plus afschrijvingstermijn.
- e. Het rendement op investeringen voor de overige gereguleerde taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet.

Ad a: de waardebepaling van de activa behorend bij het huidige landelijk gastransportnet

Deze regeling bepaalt de waarde van het huidige gastransportnet van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, die gebruikt moet worden bij de berekening van de tarieven voor het transport van gas en de andere gereguleerde taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. Meer precies gaat het om het totaal van de bedrijfsmiddelen dat de netbeheerder van het landelijk gastransportnet bezit om alle gereguleerde taken uit te voeren. Deze gestandaardiseerde activawaarde (GAW) is in de regeling vastgelegd op € 6.376.000.000 op de datum 1 januari 2005. Deze waarde is als volgt bepaald.

Het landelijk gastransportnet is aangelegd in de jaren zestig van de vorige eeuw na de vondst van het Groningen-veld. Het is primair aangelegd ten behoeve van de beleving van de binnenlandse afnemers en ten behoeve van de export van het Nederlandse gas. In de

decennia daarna is het net verder uitgebouwd en versterkt waar nodig. Het reguleringskader moet de eigenaar van het landelijk gastransportnet en de netbeheerder van het landelijk gastransportnet in staat stellen om het benodigde transport tegen economisch verantwoorde tarieven te realiseren. Daarvoor is onder meer een realistische bepaling van de initiële GAW van het bestaande net vereist. Bij de vaststelling van de initiële waarde is uitgegaan van de historische kosten van het gasnet en is rekening gehouden met de vereiste kostenoriëntatie zoals bedoeld in artikel 3 van de verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees parlement en de Raad van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgas-transmissienetten. In het verleden werden deze kosten uitsluitend geïndexeerd met de consumentenprijsindex. Deze index doet geen recht aan de prijsstijgingen van goederen en diensten die in de loop der jaren gebruikt zijn om het gastransportnetwerk op te bouwen. Voor de initiële waardebepaling van de activa van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet is een andere index gehanteerd. Gezien de aard van de infrastructuur, sluit de GWW (Grond-, Water- en Wegenbouw) index voor riolering het meest aan op de kosten van de aanleg van het gastransportnet. Deze index bestaat echter pas sinds 1979. Voor de periode 1963–1979 is gebruik gemaakt van een samengestelde gastransport projectindex in de verhouding 70% loon, 25% materiaal, 5% grond. Vóór 1963 is gebruik gemaakt van de Producenten Prijs Index zoals die door het CBS wordt aangegeven op haar website.

Deze wijze van indexeren wordt uitsluitend gebruikt voor deze initiële waardebepaling van de activa van de landelijke netbeheerder.

Vervolgens is het voor de netbeheerder van het landelijk gastransportnet van belang dat de gevolgen van inflatie in de tarieven doorgerekend kunnen worden. De toegestane kosten die de netbeheerder van het landelijk gastransportnet in zijn tarieven mag verwerken bestaan gegeven de methode van regulering uit de componenten kapitaalslasten (vermogenskosten en afschrijvingen verbonden aan de activawaarde) en operationele kosten. Om de gevolgen van inflatie voor de kapitaalslasten in de tarieven te kunnen doorberekenen dient, gegeven de methode van regulering waarbij over de GAW een reëel rendement mag worden behaald, de GAW jaarlijks te worden geïndexeerd. Voor dit doel ligt CPI voor de hand. Immers, als alternatieve reguleringsmethode had gekozen kunnen worden om de initiële GAW niet te indexeren, maar voor de vermogenskosten een nominaal rendement toe te staan, opgebouwd uit het reële rendement plus inflatie (CPI). Het gebruiken van CPI

voor indexatie van de initiële GAW vanaf 1 januari 2005, alsmede voor in de GWA op te nemen nieuwe investeringen in gebruik genomen na 1 januari 2005, alsmede voor operationele kosten sluit aan bij de gebruikelijke economische reguleringspraktijk zoals die voor de regionale netbeheerders en de netbeheerder van het landelijk gastransportnet voor elektriciteit wordt toegepast.

Het bedrag van € 6.376.000.000 is opgebouwd door alle investeringen die in het landelijk gastransportnet zijn gedaan en die op 1 juli 2005 nog niet volledig zijn afgeschreven te indexeren volgens de genoemde GWW-index. Door de activawaarde te baseren op de historische kosten wordt voldaan aan de eis van kostenoriëntatie zoals bedoeld in artikel 3 van bovenbedoelde verordening. Het element van kostenoriëntatie wordt in die verordening overigens gerealiseerd doordat bij de tariefregulering met betrekking tot het landelijk transportnet eveneens rekening dient te worden gehouden met onder meer noodzakelijke investeringsruimte, redelijke rendementseisen en waar relevant een internationaal vergelijkend perspectief.

Ad b.: Het rendement op de activa behorend bij het huidige net plus afschrijvingstermijn

De activawaarde zoals hierboven vermeld wordt gekoppeld aan een relatief lage rendementseis en een afschrijvingstermijn van 55 jaar voor leidingen, zodat de effecten op de tarieven beperkt blijven. In deze regeling is vastgelegd dat ten aanzien van het huidige net bij de methode van regulering zal worden opgenomen dat bij de berekening van de tarieven voor het transport van gas door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet zal worden uitgegaan van een kapitaalvergoeding van 5,5% (reëel, voor belasting) met een afschrijvingstermijn van 55 jaar voor leidingen. De 5,5% kapitaalvergoeding ligt onderin de internationale bandbreedte. Aan het huidige netwerk is een lager bedrijfsrisico verbonden dan aan investeringen gericht op internationale versterking van het netwerk. De reden daarvan is dat de vraag van binnenlandse afnemers naar gas over een lange termijn goed is te ramen en dus minder risico's kent. Dit rechtvaardigt een lager rendement en een langere afschrijvingstermijn dan voor nieuwe investeringen waar meer onzekerheid is over afname en aanvoerstroom. Bij de afschrijvingstermijn van 55 jaar voor leidingen wordt rekening gehouden met reeds gedane afschrijvingen.

Voor investeringen van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet die in gebruik zijn genomen tussen 1 juli 2005 en de datum van inwerkingtreding van deze regeling gelden dezelfde para-

mers. De exacte hoogte van deze investeringen zal in het kader van de tariefregulering vastgesteld worden.

Ad c.: Het rendement op investeringen in het lage druk transportleidingennet en vervangingsinvesteringen in het hoge druk transportleidingennet plus afschrijvingstermijn

In deze regeling is vastgelegd dat bij de methode van regulering zal worden opgenomen, dat bij de berekening van de tarieven voor het transport van gas door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet met betrekking tot alle investeringen in het lage druk transportleidingennet uitgegaan zal worden van een rendement van 5,5% en een afschrijvingstermijn van 55 jaar voor leidingen. Investeringen in dit gedeelte van het netwerk zijn gericht op het in stand houden van het binnenlandse netwerk, dat dient om gas naar Nederlandse afnemers te transporteren. Hiervoor geldt hetzelfde, eerder genoemde lagere risico.

Dezelfde parameters gelden voor vervangingsinvesteringen in het hoge druk transportleidingennet. Deze vallen eveneens in een lagere risicocategorie.

Voor andere activaklassen dan leidingen zijn de afschrijvingstermijnen van toepassing, zoals vastgelegd in Bijlage 2 van de Regulatorische Accountingsregels 2005 voor Regionale Netbeheerders Gas.

Ad d.: Het rendement op uitbreidingsinvesteringen in het hogedruk transportleidingennet plus afschrijvingstermijn

In deze regeling is vastgelegd dat bij de methode van regulering zal worden opgenomen, dat bij de berekening van de tarieven voor het transport van gas door de netbeheerder van het landelijk gastransportnet met betrekking tot uitbreidingsinvesteringen in het HTL uitgegaan zal worden van een rendement van 7,0% (reëel, voor belasting) en een afschrijvingstermijn van 20 jaar zonder restwaarde na die termijn. Dit betreft investeringen die met name gericht zijn op uitbreiding van het huidige netwerk en daarmee de transportcapaciteit vergroten. Investeringen in nieuwe HTL-infrastructuur richten zich hoofdzakelijk op het aantrekken van nieuwe gasstromen, zowel voor import en export als voor doorvoer. Dit zijn stromen die uit meerdere andere landen moeten komen en zich in de loop van de tijd kunnen verleggen. Dit rechtvaardigt een relatief korte afschrijvingstermijn en een hoger rendement. Dit rendement is in lijn met rendementseisen van andere Europese landen ten aanzien van nieuwe investeringen. De 20 jaar is gebaseerd op de verwachte benutting. Zodoende is na deze periode de onzekerheid over het gebruik groot. De periode van 20 jaar geldt vanaf het moment dat de investering in gebruik wordt genomen. Dat er geen restwaarde gehanteerd wordt, bete-

kent dat deze investeringen na 20 jaar geen rol meer zullen spelen bij de vaststelling van de tarieven door de NMA.

Ad e: Het rendement op investeringen voor de overige geregeerde taken van GTS

In deze regeling is vastgelegd dat bij de methode van regulering zal worden opgenomen, dat bij de berekening van de tarieven voor diensten van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet ten behoeve van de wettelijke taken van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, zoals vastgelegd in artikel 10a, eerste lid, onderdelen b en c van de

Gaswet, met betrekking tot investeringen uitgegaan zal worden van een rendement van 5,5% (reëel, voor belasting). Dit geldt zodoende voor investeringen in kwaliteitsconversie en balancering. Deze investeringen zijn hoofdzakelijk nodig als ondersteuning van de levering aan binnenlandse afnemers. Kwaliteitsconversie wordt gebruikt om hoogcalorisch gas om te zetten naar laagcalorisch gas, dat door de Nederlandse afnemers gebruikt kan worden.

4. Administratieve lasten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de administratieve lasten die voortvloeien uit de wijziging van de ministeriële rege-

ling. De regeling wijzigt het beleidskader en geeft enkele parameters voor de methode van regulering van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet. De gewijzigde bepalingen in de regeling bevatten geen verandering in de te doorlopen procedures en leiden dus niet tot een verandering in administratieve lasten.

*De Minister van Economische Zaken,
M.J.A. van der Hoeven.*