

Bijlage 3 Methode tot vaststelling van de GAW's ultimo 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 (aansluitingen)

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	2
2	Uitgangspunten van de methode	5
3	Beschrijving van de methode.....	7
4	Invulling van de uitgangspunten	13
5	Alternatieve methoden	15
6	Brattle-onderzoek	18

1 Inleiding

1. In deze bijlage bij het besluit van 26 augustus 2010 met kenmerk 103222_1/246 (hierna: deze bijlage, respectievelijk het besluit) geeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) uitvoering aan artikel 81, eerste lid, van de Gaswet op grond waarvan de Raad de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (hierna: x -factor), de methode tot vaststelling van de kwaliteitsterm (hierna: q -factor) en van het rekenvolume van elke tariefdrager van elke dienst waarvoor een tarief wordt vastgesteld (hierna: rekenvolumina), moet vaststellen.
2. De Raad reguleert vanaf 2011 tarieven voor gasaansluitingen. Deze tarieven zijn bedoeld om de efficiënte kosten te dekken die netbeheerders maken voor gasaansluitingen. Onderdeel van deze efficiënte kosten zijn de kapitaalkosten van investeringen uit het verleden. Kapitaalkosten bestaan uit afschrijvingen en een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen. In deze bijlage legt de Raad vast hoe hij geïnvesteerd vermogen en afschrijvingen berekent voor historische investeringen in gasaansluitingen. Meer precies, deze bijlage bevat de uitgangspunten en een gedetailleerde beschrijving van de methodiek waarmee de Raad de gestandaardiseerde activawaarde ultimo 2008 van de gasaansluitingen die een regionale netbeheerder gas ultimo 2008 in beheer had (hierna: GAW 2008) vaststelt. Deze methodiek maakt onderdeel uit van de methode tot vaststelling van de x -factor zoals beschreven in het besluit.
3. Omdat, zoals in paragraaf 8.2 van onderhavig besluit aangegeven, de Raad vanaf 2009 jaarlijks de gestandaardiseerde activawaarde van de aansluitingen actualiseert met onder andere de jaarlijkse afschrijvingen, is het van belang dat de Raad ook aangeeft hoe investeringen door een netbeheerder gedaan in 2008 of eerder regulatorisch worden afgeschreven vanaf 2009 (hierna: afschrijvingsschema per 2009). In deze bijlage zal de Raad dit dan ook gedetailleerd aangeven.
4. De Raad bepaalt per netbeheerder een GAW 2008 en een afschrijvingsschema per 2009.
5. In deze bijlage beschrijven we allereerst de uitgangspunten die de Raad hanteert bij het vaststellen van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009. Daarna beschrijft de Raad in detail de methode tot vaststelling van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009. In hoofdstuk 4 geeft de Raad aan hoe met deze methode invulling wordt gegeven aan de gestelde uitgangspunten. In hoofdstuk 5 geeft de Raad aan welke alternatieve methoden ter vaststelling van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 hij heeft overwogen en waarom deze overwegingen hebben geleid tot de in de hoofdstuk 3 uitgewerkte methode. Tot slot behandelt de Raad in hoofdstuk 6 een second-opinion onderzoek door Brattle naar de methode tot het vaststelling van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009.

Wijzigingen op hoofdlijnen ten opzichte van het ontwerp-besluit

7. Allereerst verwijst de Raad naar paragraaf 8.2.4 van onderhavig besluit. Daarin geeft de Raad aan dat hij de definitieve vaststelling van de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan voorafgaand aan het jaar 2009 en de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan vanaf 2009 zal doen in de besluiten tot vaststelling van de korting ter

bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering (x-factor), de kwaliteitsterm (q-factor) en van het rekenvolume van elke tariefdrager waarvoor een tarief wordt vastgesteld ingevolge artikel 81a, eerste lid, onderdelen a, b en c, van de Gaswet voor de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013 (hierna: x-factorbesluiten 2011-2013). De methode tot vaststelling van deze afschrijvingstermijnen legt de Raad wel vast in onderhavig besluit, zie paragraaf 8.2.4. De Raad zal voor de leesbaarheid en het begrip van deze bijlage, in deze bijlage steeds uitgaan van de verwachte lengte van deze gestandaardiseerde afschrijvingstermijnen. Voor de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan voorafgaand aan het jaar 2009 is dit 28 jaar (was 36 jaar in het ontwerp-besluit) en voor de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan vanaf 2009 is dit 39 jaar (was eveneens 39 jaar in het ontwerp-besluit).

8. Zoals de Raad aangeeft in randnummer 16 van bijlage 3 van het ontwerp-besluit, beschouwt de Raad de GAW 2008 als de restwaarde van een unieke investering gedaan in investeringsjaar T, waarbij T gelijk is aan 2008 of een eerder jaar. Vervolgens bepaalt de Raad in dat randnummer het afschrijvingsschema per 2009 van een netbeheerder als het schema waarbij zijn GAW 2008 in gelijke delen wordt afgeschreven over de jaren 2009 tot en met jaar T+36. Daarbij is 36 gelijk aan de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan in 2008 of eerder. Indachtig het voorgaande randnummer, ligt het voor de hand om "T+36" aan te passen tot "T+A", waarbij A onverminderd staat voor de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan in 2008 of eerder. De Raad is echter na het ter inzage leggen van het ontwerp-besluit tot het nadere inzicht gekomen dat het logisch en wenselijk is om "T+36" aan te passen tot "T+B", waarbij B staat voor de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan in 2009 of later. De Raad motiveert dit als volgt. Door het verkrijgen van meer accurate gegevens van netbeheerders en door het verbeteren van enkele fouten uit het ontwerp-besluit (zie randnummers 9 tot en met 12 hieronder) is de Raad tot het inzicht gekomen dat A naar verwachting gelijk zal zijn aan 28 jaar en B naar verwachting gelijk zal blijven aan 39 jaar. Als gevolg daarvan ontstaat het inzicht dat gemiddeld genomen tijdens het overgrote deel van de levensduur van de investeringen gedaan in 2008 of eerder de gewogen (met volumes) sector-gemiddelde gehanteerde afschrijvingstermijn dichter bij B ligt dan bij A. Immers, uit de bij de Raad bekende gegevens blijkt dat de over de netbeheerders gewogen (met volumes) gemiddelde waarde van T gelijk is aan ongeveer 1993 en dat vanaf 1999 er een forse stijging is ingezet in de gewogen (volumes) gemiddelde gehanteerde afschrijvingstermijn¹. De Raad meent derhalve dat het logisch en wenselijk is om uit te gaan van "T+B" in plaats van "T+A".
9. Ten derde berekent de Raad in het ontwerp-besluit in randnummer 32 van bijlage 3 bij het ontwerp-besluit voor elke netbeheerder de gewogen gemiddelde ouderdom van zijn investeringen gedaan in 2008 of eerder. Daarbij weegt de Raad in formule (10) van dat randnummer de leeftijden van de investeringen met de investeringsbedragen. Deze formule bevat echter een fout in het ontwerp-besluit. Bij de weging dient de Raad namelijk de absolute waarde van de netto investeringen te nemen als gewicht in plaats van de netto investering zelf zoals gedaan in het ontwerp-besluit. Immers, het wegen met negatieve investeringen leidt er toe dat jaren met een negatieve investering niet correct bijdragen aan het bepalen van de gemiddelde leeftijd van investeringen. In deze bijlage herstelt de Raad deze fout.

¹ Tot 1998 was de gewogen (volumes) sector-gemiddelde gehanteerde afschrijvingstermijn ongeveer 25 jaar. Dit steeg in 1999 met een sprong naar ongeveer 30 jaar en is sindsdien doorgestegen naar 39 jaar in 2008.

10. Ten vierde heeft de Raad in randnummer 36 van bijlage 3 van het ontwerp-besluit aangegeven enige twijfels te hebben bij de interpretatie van gegevens van netbeheerders op basis waarvan de Raad de GAW 2008 en het afschrijvingschema per 2009 vaststelt. De Raad kondigde in dat randnummer aan hier nader onderzoek naar te doen. De Raad heeft dit gedaan en dit leidt er toe dat ten opzichte van het ontwerp-besluit de Raad de methode tot vaststellen van de GAW 2008 en het afschrijvingschema per 2009 uitbreidt met een methode om voor RENDO ontbrekende gegevens aan te vullen met betrekking tot historische afschrijvingstermijnen. De Raad maakt deze toevoeging in deze bijlage.
11. Ten vijfde heeft de Raad in randnummer 28 van bijlage 3 bij het ontwerp-besluit abusievelijk gesuggereerd dat de Raad een (netto) investering met een negatieve omvang in een jaar in de methode verwerkt als een investering met omvang nul. Dat is in tegenspraak met wat de Raad bedoelt, namelijk dat een negatieve investering ook als zodanig wordt verwerkt. De Raad herstelt deze fout in deze bijlage.
12. Ten zesde maakt de Raad een kleine aanpassing aan de wijze waarop hij de ontbrekende gegevens voor Endinet R-E bepaalt. Deze wijziging betreft randnummer 43 van bijlage 3 van het ontwerp-besluit en wordt behandeld in randnummer 49 van deze bijlage.
13. Tot slot heeft de Raad in de periode maart-mei 2010 Brattle een second-opinion onderzoek² laten uitvoeren naar de methode tot vaststelling van de GAW 2008 en het afschrijvingschema per 2009. Naar aanleiding van dit onderzoek zal de Raad, in tegenstelling tot het ontwerp-besluit, de investeringsbedragen die ten grondslag liggen aan de GAW 2008 en de actualisering daarvan in 2009 en 2010 niet indexeren. De Raad licht dit toe in hoofdstuk 6 van deze bijlage.

² Assessment of the method to determine the value of the regulatory asset base (gas connections) managed by the Dutch gas distribution network operators, The Brattle Group, 20 mei 2010 (hierna: Brattle of Brattle-onderzoek).

2 Uitgangspunten van de methode

15. Op 31 maart 2009 heeft de Algemene Rekenkamer in zijn rapport³ (hierna: AR rapport) op pagina 85 aangegeven:

“De GAW vormt dus de basis voor zowel de afschrijvingen als het redelijk rendement. Het is voor een effectieve regulering van belang dat deze elementen in de maatstaf zo goed mogelijk zijn bepaald. Bovendien bepaalt de hoogte van de GAW voor een deel de winst. Indien de GAW te laag is vastgesteld, zullen afschrijvingen onvoldoende zijn om vervangingsinvesteringen te doen, en ook zal de netbeheerder in dat geval onvoldoende rendement behalen om zijn vermogensverschaffers (crediteuren en aandeelhouders) voldoende rente en dividend te betalen. Als daarentegen de GAW te hoog is vastgesteld, ontstaan ongerechtvaardigde winsten voor de netbeheerder.”

16. In het AR rapport geeft de Algemene Rekenkamer op pagina 86 voorts aan:

“Voor een effectieve regulering moet een deugdelijke vaststelling van de waarde van de netwerken:

- zijn vastgesteld op basis van objectieve criteria;*
- de garantie geven dat afnemers niet opnieuw moeten betalen voor netten die zij in het verleden al in de tarieven doorberekend hebben gekregen; en*
- tot goede vergelijkbaarheid van de netbeheerders leiden.”*

17. De Raad onderschrijft voormelde conclusies van de Algemene Rekenkamer en stelt derhalve, in lijn met het AR rapport, drie algemene uitgangspunten vast voor het bepalen van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 van een netbeheerder. Deze drie uitgangspunten worden in deze bijlage aangeduid met objectiviteit, redelijkheid en vergelijkbaarheid en worden allereerst in de navolgende randnummers omschreven.

Objectiviteit

18. Ten eerste acht de Raad het van belang om de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 zo objectief mogelijk vast te stellen. Dat betekent dat de beoogde methode zich maximaal baseert op gebruik van objectieerbare gegevens en minimaal gebruik maakt van subjectieve elementen.

Redelijkheid

19. Ten tweede stelt de Raad, zoals hij aangeeft in het besluit, zich op het standpunt dat netbeheerders via de reguleringssystematiek (maatstafconcurrentie) in staat moeten zijn om het efficiënte deel van de gestandaardiseerde kosten terug te verdienen in de tarieven, voor zover deze kosten betrekking hebben op aansluitingen die de netbeheerder ultimo 2008 in beheer had⁴. Dat betekent voor de methode tot vaststelling van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009, dat van deze methode verwacht mag worden dat deze eraan bijdraagt dat netbeheerders de gestandaardiseerde kosten (voor zover efficiënt ten opzichte van de maatstaf) die gemaakt zijn om aansluitingen aan te

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 901, nrs. 1–2.

⁴ Aansluitingen die een netbeheerder ultimo 2008 niet (meer) beheerde vallen ultimo 2008 niet (meer) onder de wettelijke beheertaak van de netbeheerder en maken als zodanig dus geen onderdeel uit van de gestandaardiseerde activawaarde.

leggen, te saneren of te wijzigen⁵, kunnen terugverdienen voor zover dat nog niet is gebeurd ultimo 2008.

20. Tegelijkertijd merkt de Raad op dat de wetgever beoogt⁶ dat netbeheerders niet meer dan een redelijk rendement mogen behalen en dat de Algemene Rekenkamer van mening is dat afnemers niet opnieuw moeten betalen voor netten die zij in het verleden al in de tarieven doorberekend hebben gekregen (zie randnummer 16 van deze bijlage). Indachtig het algemene karakter van de opmerking van de Algemene Rekenkamer, oordeelt de Raad dat de methode tot vaststelling van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 eraan moet bijdragen dat afnemers niet opnieuw betalen voor het aanleggen, saneren of wijzigen van een aansluiting voor zover zij dit al gedaan hebben.

Vergelijkbaarheid

21. Ten derde wijst de Raad er op dat het voor een juiste werking van de reguleringssystematiek van belang is de activawaarde van de aansluitingen van de netbeheerders op een juiste grondslag vast te stellen. Immers, de reguleringssystematiek is gebaseerd op maatstafconcurrentie, hetgeen betekent dat de prestaties van netbeheerders en de kosten die ze daarvoor maken onderling worden vergeleken. Omdat de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 een aanzienlijk bestanddeel van de kostenopbouw vormen, is het van belang dat de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 voor alle netbeheerders op dezelfde wijze worden vastgesteld zodat gelijk gedefinieerde grootheden met elkaar worden vergeleken.

⁵ In randnummer 27 legt de Raad uit waarom precies deze onderdelen van de gasaansluitdienst de GAW's 2008 en afschrijvingsschema's per 2009 bepalen en andere zaken niet.

⁶ Blijkens artikel 81, tweede lid, van de Gaswet.

3 Beschrijving van de methode

22. In dit hoofdstuk beschrijft de Raad de methode tot vaststelling van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 (hierna: de Methode). Alvorens in te gaan op de details van de Methode beschrijft de Raad eerst de Methode op hoofdlijnen en maakt de Raad nog enkele opmerkingen.

Hoofdlijnen van de Methode

23. De Raad bepaalt per netbeheerder zijn GAW 2008 en afschrijvingsschema per 2009. De Raad gebruikt hiervoor de methode van netto geïnvesteerd vermogen. Deze methode gaat per netbeheerder en per investeringsjaar (jaren 2008 en eerder) uit van zijn netto investeringen in gasaansluitingen. Met netto investering bedoelt de Raad het saldo van betaalde aanschafprijzen en daarvoor ontvangen vergoedingen. Op basis van dit historische patroon van netto investeringen van een netbeheerder en de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn van de investeringen (zie het besluit), construeert de Raad vervolgens de restwaarde van de investeringen ultimo 2008. Deze restwaarde is de GAW 2008 van de betreffende netbeheerder. De Raad kiest voor het saldo van aanschafprijzen en vergoedingen omdat de Raad van mening is dat voor dit deel een vergoeding in de tarieven past bij de uitgangspunten dat netbeheerders hun efficiënte kosten kunnen terugverdienen en dat afnemers niet meer dan eens betalen voor de voor de aansluitingen gemaakte kosten.
24. Vervolgens is aan de orde op welke wijze de netbeheerder zijn aldus bepaalde GAW 2008 regulatorisch afschrijft na 2008 (het afschrijvingsschema per 2009 van de netbeheerder). Daarover merkt de Raad op dat hij voor elke netbeheerder afzonderlijk de GAW 2008 beschouwt als de restwaarde van een unieke investering gedaan in een uniek jaar (hierna symbolisch ook wel aangegeven met T) dat gelijk is aan 2008 of een eerder jaar. Gegeven de GAW 2008 en dit jaar T bepaalt de Raad vervolgens het afschrijvingsschema per 2009 van een netbeheerder als het schema waarbij zijn GAW 2008 in gelijke delen wordt afgeschreven over de jaren 2009 tot en met T+39, waarbij 39 staat voor de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn voor investeringen gedaan vanaf 2009 (zie hierover ook randnummers 7 en 8 van deze bijlage).
25. De Raad beoogt hiermee dat de Methode voldoet aan de gestelde uitgangspunten en bovendien een overzichtelijk en eenvoudig resultaat oplevert dat recht doet aan de verschillen in gemiddelde leeftijd van het "aansluitingenpark" die er tussen netbeheerders kunnen bestaan en aan het kwaliteitsniveau van de bij de Raad beschikbare gegevens.
26. Alvorens de Raad hieronder in detail toelicht hoe hij voor een netbeheerder de GAW 2008 en zijn afschrijvingsschema per 2009 bepaalt, maakt de Raad eerst nog een paar opmerkingen van algemenere aard.

Opmerkingen voorafgaand aan de beschrijving van de details van de Methode

27. De eerste opmerking betreft het soort investeringen dat meegenomen wordt in de Methode. Dit betreft uitsluitend investeringen in het aanleggen van nieuwe aansluitingen en het saneren en wijzigen van bestaande aansluitingen. Sanering definieert de Raad daarbij als werkzaamheden die

ten doel hebben om de levensduur van de gehele aansluiting met tenminste vijf jaar te verlengen, in lijn met wat in de regulatorische accounting regels⁷ (hierna: RAR Gas) is aangegeven over activeerbare kosten van vernieuwingen. De Raad laat alle overige investeringen buiten beschouwing in de Methode, de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009. In het bijzonder gaat het daarbij om alle zaken die volgens de RAR Gas uitgesloten worden van activering (bijvoorbeeld operationele werkzaamheden zoals verhuisprocedures, heraansluiting, beëindigen van aansluitovereenkomsten) en om werkzaamheden die er toe leiden dat de betreffende aansluiting niet langer beheerd wordt (bijvoorbeeld verwijdering van een aansluiting).

28. De volgende opmerking betreft het deel van de aansluiting waarvan de waarde wordt opgenomen in de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009. In het besluit heeft de Raad aangegeven dat voor aansluitingen met een capaciteit tot en met 40 m³/h (voor lage druk aansluitingen in de regel overeenkomend met metertype tot en met G25, hierna: lichte aansluitingen) de gehele aansluiting wordt opgenomen in de systematiek van maatstafconcurrentie en dat voor aansluitingen boven 40 m³/h (hierna: zware aansluitingen) alleen het aansluitpunt⁸ wordt opgenomen in deze systematiek. Een directe consequentie daarvan is dat voor lichte aansluitingen de waarde van de gehele aansluiting wordt opgenomen in de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 en dat voor zware aansluitingen alleen de waarde van het aansluitpunt wordt opgenomen.
29. De Raad hanteert een sectorbrede gestandaardiseerde afschrijvingstermijn om de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 te bepalen die bovendien niet afhangt van het soort aansluiting. Zoals de Raad aangeeft in randnummer 7 van deze bijlage, stelt de Raad de hoogte van deze termijn vast in de x-factorbesluiten 2011-2013. Ten behoeve van de leesbaarheid van het navolgende zal de Raad steeds uitgaan van de, op het moment van het nemen van onderhavig besluit, verwachte hoogte van deze termijn, zijnde 28 jaar. Dit brengt met zich mee dat indien in dezen de x-factorbesluiten 2011-2013 afwijken van deze verwachting, verwijzingen naar deze 28 jaar in het navolgende gelezen dienen te worden als ware de verwijzingen aangepast aan de definitieve vaststelling van bedoelde gestandaardiseerde afschrijvingstermijn.
30. Bij het vaststellen van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 beperkt de Raad zich tot investeringen die gedaan zijn in de periode 1981-2008. Het meenemen van investeringen uit eerdere jaren heeft namelijk geen effect op de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009, omdat investeringen gedaan voor 1981 ultimo 2008 volledig zijn afgeschreven, indachtig de verwachte hoogte van de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn uit randnummer 29 van deze bijlage.
31. De investeringen zoals in het voorgaande bedoeld betreffen netto investeringen, dat wil zeggen, de hoogte van een investering wordt bepaald als de kosten daarvan minus de ontvangen vergoedingen daarvoor, in lijn met wat daarover in de RAR Gas wordt gezegd. Voor wat betreft de kosten van het aanleggen, saneren of wijzigen van een aansluiting gaat het daarbij om de door de netbeheerder, die de werkzaamheden destijds heeft uitgevoerd danwel heeft uitbesteed, betaalde aanschafprijs en niet om financieringskosten die eventueel gemaakt zijn om die kosten te dekken. De vergoedingen voor

⁷ Regulatorische accountingregels voor Regionale Netbeheerders Gas, vindplaats: www.energiekamer.nl.

⁸ Het aansluitpunt is gedefinieerd als het deel van de aansluiting vanaf het gastransportnet tot en met de eerste afsluiter.

het aanleggen, saneren en wijzigen van een aansluiting betreffen alle vergoedingen of delen daarvan die door de netbeheerder die de werkzaamheden destijds heeft uitgevoerd danwel heeft uitbesteed zijn ontvangen en bedoeld zijn om genoemde aanschafprijs te compenseren. Dit betreft dus niet alleen vergoedingen die direct ontvangen zijn van afnemers, maar bijvoorbeeld ook subsidies.

Details van de Methode

32. In de navolgende randnummers 33 tot en met 39 werkt de Raad de Methode uit. De Raad beschrijft de Methode vanuit het perspectief van een enkele netbeheerder. Anders gezegd, onderstaande beschrijving van de Methode wordt toegepast op elke netbeheerder afzonderlijk.
33. De GAW 2008 wordt bepaald als de som van de gestandaardiseerde activawaarde ultimo 2008 van lichte aansluitingen (hierna: $GAW_{licht}2008$) en de gestandaardiseerde activawaarde ultimo 2008 van de aansluitpunten van zware aansluitingen (hierna: $GAW_{zwaarAP}2008$), oftewel:
- (1) $GAW_{2008} = GAW_{licht}2008 + GAW_{zwaarAP}2008$
34. $GAW_{zwaarAP}2008$ wordt bepaald als de gestandaardiseerde activawaarde ultimo 2008 van zware aansluitingen (hierna: $GAW_{zwaar}2008$) vermenigvuldigd met het aansluitpuntpercentage (hierna ook wel: $Perc_{ap}$) dat weergeeft welk deel van de netto investeringen in het aanleggen, wijzigingen en saneren van zware aansluitingen toe te schrijven is aan het aansluitpunt en zoals de Raad deze bepaalt in het besluit. In formule:
- (2) $GAW_{zwaarAP}2008 = Perc_{ap} * GAW_{zwaar}2008$
35. Een belangrijk data-element in de Methode om de $GAW_{licht}2008$ en $GAW_{zwaar}2008$ uit randnummers 33 en 34 van deze bijlage te bepalen, is de totale investering gedaan in jaar t ($t=1981, \dots, 2008$) in het aanleggen, wijzigen en saneren van lichte aansluitingen (hierna: $Inv_{licht}t$) danwel zware aansluitingen (hierna: $Inv_{zwaar}t$). $Inv_{licht}t$ en $Inv_{zwaar}t$ zijn daarbij uitgedrukt in nominale (ongeïndexeerde) waarden.
36. De $GAW_{licht}2008$ is gelijk aan de gestandaardiseerde activawaarde van lichte aansluitingen ultimo 2007 verminderd met de afschrijvingen in 2008 over eerder gedane investeringen in lichte aansluitingen en vermeerderd met de investeringen in lichte aansluitingen gedaan in 2008. Dit principe werkt op deze wijze door naar het verleden: de gestandaardiseerde activawaarde ultimo jaar t ($t=1981, \dots, 2008$, hierna: $GAW_{licht}t$) is dus gelijk aan de gestandaardiseerde activawaarde van lichte aansluitingen ultimo jaar t-1 ($GAW_{licht}t-1$) verminderd met de afschrijvingen in jaar t over investeringen in lichte aansluitingen gedaan in de jaren 1981 tot en met jaar t (hierna: $Afs_{licht}t$) en vermeerderd met de investeringen in lichte aansluitingen gedaan in jaar t ($Inv_{licht}t$). Indachtig randnummers 29 en 30 van deze bijlage wordt de gestandaardiseerde activawaarde ultimo 1980 op nul gesteld, omdat investeringen gedaan in 1980 of eerder vanwege de gestandaardiseerde afschrijvingstermijn van 28 jaar niet van invloed zijn op de GAW 2008. In formules:
- (5) $GAW_{licht}t = GAW_{licht}t-1 + Inv_{licht}t - Afs_{licht}t$ $t = 1981, \dots, 2008$
- (6) $GAW_{licht}1980 = 0$.
37. De Raad beschouwt een investering gedaan in een zeker jaar als gedaan op 1 juli van dat jaar. Dat betekent dat de Raad een investering in een jaar reeds in het investeringsjaar met de helft van het jaarlijkse afschrijvingsbedrag afschrijft. Ook betekent dit dat aan het einde van de afschrijvingstermijn van die investering de laatste afschrijving eveneens een half jaarlijks afschrijvingsbedrag is. Formeel, als in jaar h een investering wordt gedaan, dan wordt deze in jaar h

voor 1/56 deel afgeschreven, in de jaren h+1, ..., h+27 voor 1/28 deel per jaar en in jaar h+28 voor het laatste 1/56 deel⁹. Het totaal aan afschrijvingen in jaar t ($Afs_{licht,t}$) wordt bepaald als de som van de afschrijvingen die resulteren uit investeringen gedaan in jaar t en in voorgaande jaren. Indachtig randnummers 29 en 30 van deze bijlage worden investeringen gedaan in 1980 of eerder als reeds in 1980 of eerder volledig afgeschreven beschouwd. In formules:

$$(7) \quad Afs_{licht,1981} = 1/56 * Inv_{licht,1981}$$

$$(8) \quad Afs_{licht,t} = 1/56 * Inv_{licht,t} + 1/28 * SOM_{h=1981,\dots,t-1}\{Inv_{licht,h}\} \quad t = 1982,\dots,2008$$

38. De $GAW_{zwaar,2008}$ wordt overeenkomstig randnummers 36 en 37 bepaald.

39. Vervolgens is aan de orde op welke wijze de netbeheerder zijn aldus bepaalde GAW 2008 regulatorisch afschrijft na 2008 (het afschrijvingsschema per 2009 van de netbeheerder). Daarover merkt de Raad in randnummer 24 op dat hij de GAW 2008 beschouwt als de restwaarde van een unieke investering gedaan in een uniek jaar T dat gelijk is aan 2008 of een eerder jaar. Formeel, de Raad bepaalt voor elke netbeheerder investeringsjaar T als het verschil tussen 2008 en de afgeronde gewogen gemiddelde leeftijd (L_t) van al zijn investeringen gedurende de periode 1981-2008, waarbij een investeringsjaar een weging meekrijgt ter grootte van de hoogte van de totale investeringen in dat jaar. In formules:

$$(9) \quad T = 2008 - [L_t]$$

waarbij:

$$(10) \quad L_t = \frac{SOM_{h=1981,\dots,2008}\{ABS(Inv_{licht,h} + Perc_{ap} * Inv_{zwaar,h}) * (2008-h)\}}{SOM_{h=1981,\dots,2008}\{ABS(Inv_{licht,h} + Perc_{ap} * Inv_{zwaar,h})\}}$$

de haken [] voor afronding naar het dichtstbijzijnde gehele getal en $ABS(y)$ de absolute waarde van y aangeeft. Indien $L_t = n + 0,5$, waarbij n een geheel getal is, dan wordt L_t naar boven afgerond.

Schatting van ontbrekende investeringsgegevens

40. Zoals aangegeven in randnummer 35 heeft de Raad, om de Methode toe te passen, per netbeheerder en per investeringsjaar de netto investering in lichte en zware aansluitingen nodig. In het navolgende geeft de Raad aan hoe hij dit gegeven verkrijgt en schat indien het gegeven niet beschikbaar is. Daarnaast geeft de Raad in het navolgende aan hoe hij ontbrekende gegevens met betrekking tot gehanteerde afschrijvingstermijnen aanvult.

41. De Raad heeft op 17 november 2009 de netbeheerders over de periode 1933-2008 gevraagd naar jaarlijkse volumes en netto investeringen (nieuwe aanleg en sanering/wijziging) met betrekking tot (en uitgesplitst naar) lichte en zware aansluitingen. Door zeven netbeheerders¹⁰, te weten Cogas, Enexis, Intergas, Liander, RENDO, Westland en Zebra (hierna als collectief aangeduid met RNB-7) zijn de netto investeringen volumes compleet aangeleverd. DNWB en Stedin hebben de netto

⁹ Deze systematiek is conform de RAR Gas voor het afschrijven van een actief.

¹⁰ Er zijn 12 regionale netbeheerders gas: Cogas Infra & Beheer B.V. (hierna: Cogas), DELTA Netwerkbedrijf B.V. (hierna: DNWB), Endinet Haarlemmermeer B.V. (hierna: Endinet Haarlemmermeer, voorheen B.V. Netbeheer Haarlemmermeer), Endinet Oost-Brabant N.V. (hierna: Endinet O-B, voorheen Obragas Net N.V.), Endinet Regio Eindhoven B.V. (hierna: Endinet R-E, voorheen NRE Netwerk B.V.), Enexis B.V. (hierna: Enexis), Intergas Energie B.V. (hierna: Intergas), Liander N.V. (hierna: Liander), N.V. RENDO (hierna: RENDO), Stedin B.V. (hierna: Stedin), Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland) en Zebra Gasnetwerk B.V. (hierna: Zebra).

investeringen en volumes aangeleverd, zij het (deels) niet uitgesplitst naar lichte en zware aansluitingen. Endinet Haarlemmermeer en Endinet O-B hebben geen gegevens over de netto investeringen aan kunnen leveren, maar wel gegevens over volumes, uitgesplitst naar lichte en zware aansluitingen. Endinet R-E kon zowel over de netto investeringen als over jaarlijkse volumes geen gegevens aanleveren.

42. In het navolgende geeft de Raad aan hoe hij de jaarlijkse netto investeringen, uitgesplitst naar lichte en zware aansluitingen, schat voor DNWB, Stedin, Endinet Haarlemmermeer, Endinet O-B en Endinet R-E. Omdat de RNB-7 zowel in termen van volumes als in termen van gereguleerde omzet (transportdienst) ongeveer twee-derde van de sector uitmaken en bovendien voor Stedin slechts de uitsplitsing van gegevens van voor 2006 niet beschikbaar is, acht de Raad de hieronder beschreven schattingsmethode om voor DNWB en Stedin netto investeringen uit te splitsen naar lichte en zware aansluitingen en om voor Endinet Haarlemmermeer, Endinet O-B en Endinet R-E gegevens aan te vullen, voldoende robuust en bruikbaar.

Schatting ontbrekende gegevens DNWB en Stedin

43. Zoals de Raad aangeeft in randnummer 41, hebben DNWB en Stedin de netto investeringen aangeleverd, zij het (deels) niet uitgesplitst naar lichte en zware aansluitingen. Om de door DNWB en Stedin opgegeven netto investeringen uit te splitsen naar lichte en zware aansluitingen voor een jaar waarvoor de aangeleverde netto investeringen niet zijn uitgesplitst door DNWB en Stedin, handelt de Raad als volgt.
44. Allereerst bepaalt de Raad voor de RNB-7 gezamenlijk per jaar de verhouding tussen hun totale netto investeringen in lichte aansluitingen en hun totale netto investeringen in zware aansluitingen. De Raad splitst vervolgens per jaar de netto investering van DNWB en Stedin met deze verhouding als verdeelsleutel. Op deze wijze handhaaft de Raad de totale netto investeringen zoals opgegeven door DNWB en Stedin en splitst hij deze overeenkomstig het netto-investeringsgedrag van de RNB-7.

Schatting ontbrekende gegevens Endinet Haarlemmermeer en Endinet O-B

45. Zoals de Raad aangeeft in randnummer 41, hebben Endinet Haarlemmermeer en Endinet O-B geen gegevens over de netto investeringen opgegeven. Wel hebben Endinet Haarlemmermeer en Endinet O-B gegevens opgegeven over jaarlijkse volumes, uitgesplitst naar lichte en zware aansluitingen. De netto investeringen per jaar worden voor Endinet Haarlemmermeer en Endinet O-B door de Raad als volgt geschat.
46. Allereerst schat de Raad uit de door de RNB-7 aangeleverde gegevens over volumes en netto investeringen voor elk jaar de gemiddelde netto investering per lichte aansluiting. De Raad doet dit door per jaar de som van het door de RNB-7 netto geïnvesteerde bedrag in lichte aansluitingen te delen op de som van de door de RNB-7 opgegeven volumes aan lichte aansluitingen in dat jaar. Voor zover daarbij het herkomstjaar van aansluitingen bij een netbeheerder onbekend was, worden deze herleid naar investeringsjaren naar rato van herkomstjaar van diens aansluitingen waarvan het herkomstjaar wel bekend is. Voor zware aansluitingen handelt de Raad overeenkomstig.
47. De netto investeringen per jaar in lichte investeringen worden voor Endinet Haarlemmermeer en Endinet O-B door de Raad geschat door de door Endinet Haarlemmermeer en Endinet O-B opgegeven volumes aan lichte aansluitingen te vermenigvuldigen met de gemiddelde jaarlijkse netto

investeringen van de RNB-7 uit randnummer 46. Voor zware aansluitingen handelt de Raad overeenkomstig.

Schatting ontbrekende gegevens Endinet R-E

48. Zoals de Raad aangeeft in randnummer 41, zijn door Endinet E-R geen gegevens aangeleverd over de jaarlijkse volumes noch over de netto investeringen. De Raad schat de jaarlijkse netto investeringen van Endinet R-E in zowel lichte als in zware aansluitingen als volgt.

49. Allereerst schat de Raad voor lichte aansluitingen en over de RNB-7 als geheel voor elk jaar het percentage van het volume in dat jaar ten opzichte van de som van volumes over de jaren 1958 tot en met 2008. Voor zover daarbij het herkomstjaar van aansluitingen bij een netbeheerder onbekend was, worden deze herleid naar investeringsjaren naar rato van herkomstjaar van diens aansluitingen waarvan het herkomstjaar wel bekend is. De Raad kiest hierbij voor het bereik 1958,...,2008 omdat de langste bij de Raad bekende historische afschrijvingstermijn voor een aansluiting 50 jaar bedraagt en het sectortotaal aan bij de Raad bekende volumes van aansluitingen met herkomstjaar in de periode 1933,...,1957 slechts 0,25% bedraagt aan het sectortotaal van bij de Raad bekende volumes van aansluitingen met herkomstjaar in de periode 1933,...,2008.

50. Voor Endinet R-E schat de Raad vervolgens het volume in een specifiek jaar als het product van het volumepercentage bij dit jaar en het aantal lichte aansluitingen dat Endinet R-E ultimo 2008 in beheer had. De Raad schat op deze wijze de leeftijdsopbouw van de lichte aansluitingen van Endinet R-E als de leeftijdsopbouw van lichte aansluitingen van de RNB-7. Voor zware aansluitingen handelt de Raad overeenkomstig dit en vorig randnummer.

51. Vervolgens schat de Raad voor Endinet R-E de netto investering in lichte aansluitingen gedaan in een specifiek jaar als het product van het in randnummer 50 geschatte volume en de gemiddelde jaarlijkse netto investeringen van de RNB-7 uit randnummer 46. Voor zware aansluitingen handelt de Raad overeenkomstig.

Schatting ontbrekende gegevens over gehanteerde afschrijvingstermijnen

52. In randnummer 36 van bijlage 3 van het ontwerp-besluit heeft de Raad aangegeven enige twijfels te hebben bij de interpretatie van gegevens van netbeheerders op basis waarvan de Raad de GAW 2008 en het afschrijvingsschema per 2009 vaststelt. De Raad kondigde in dat randnummer aan hier nader onderzoek naar te doen. De Raad heeft dit gedaan en vastgesteld dat RENDO niet in staat is om aan te geven welke afschrijvingstermijnen hij danwel zijn rechtsvoorgangers hanteerden voorafgaand aan 1988. De Raad heeft voor RENDO per "ontbrekend jaar" dit gemis aan informatie ingevuld met de gewogen sectorgemiddelde afschrijvingstermijn van het betreffende jaar. Met sectorgemiddeld bedoelt de Raad het gemiddelde over alle netbeheerders behalve RENDO. De Raad weegt op basis van het aantal aansluitingen dat een netbeheerder in beheer heeft ultimo 2008.

4 Invulling van de uitgangspunten

53. Op grond van de navolgende overwegingen komt de Raad tot het oordeel dat de Methode een juiste invulling geeft aan de uitgangspunten zoals vermeld in randnummers 18 tot en met 21 van deze bijlage.
54. In zijn reactie op een zienswijze van RENDO (zienswijze 31 in bijlage 4) gaat de Raad verder in op de juistheid van de Methode met betrekking tot de uitgangspunten redelijkheid en vergelijkbaarheid. De Raad herhaalt deze reactie niet expliciet in het navolgende, maar merkt op deze reactie te zien als aanvullend op het navolgende.

Uitgangspunt objectiviteit

55. De Raad merkt op dat de Methode uitgaat van beschikbare en maximaal objectiveerbare gegevens, in casu kengetallen en financiële realisaties. Slechts waar deze gegevens niet beschikbaar zijn, worden ze, voor zover benodigd om de Methode uit te voeren, afgeleid van sectorgemiddelden. De Raad is derhalve van oordeel dat de Methode en de wijze waarop de Raad gegevens verkrijgt voldoende objectief is.
56. Het enige element in de Methode waarvan de Raad op voorhand erkent dat het nauwelijks objectiveerbaar is vast te stellen, is het in randnummer 34 van deze bijlage vermelde aansluitpuntpercentage. Om het aansluitpuntpercentage vast te stellen vraagt de Raad aan de netbeheerders om het percentage in hun situatie op te geven. Daarbij bleek dat de meeste netbeheerders niet in staat zijn om het percentage voldoende betrouwbaar aan te leveren omdat de gegevens daarvoor nooit zijn bijgehouden op niveau van wel/niet aansluitpunt-gerelateerd. Een aantal netbeheerders bleek in staat om een inschatting van het percentage te maken. Dat is een subjectieve vaststelling. De Raad objectiveert de vaststelling van het aansluitpuntpercentage enigszins door de schattingen van de netbeheerders in een bandbreedte te plaatsen en daarvan het midden op te zoeken. De Raad beseft dat netbeheerders bij het maken van de schatting enerzijds een prikkel hebben om te overschatten (namelijk een hoger percentage leidt tot een hogere GAW 2008) en anderzijds een prikkel om dit juist niet te doen (namelijk, kosten en opbrengsten die worden toegerekend aan het aansluitpunt kunnen niet worden toegerekend aan de rest van de aansluiting). Echter, de Raad meent op deze wijze zo goed mogelijk te handelen gegeven genoemde beperking.
57. Samenvattend stelt de Raad dat de Methode een voldoende objectieve methode is om de GAW's 2008 en afschrijvingsschema's per 2009 vast te stellen.

Uitgangspunt redelijkheid

58. Met betrekking tot het uitgangspunt van redelijkheid merkt de Raad ten eerste op dat de Methode zich er op richt dat de netbeheerders de gestandaardiseerde kosten (voor zover efficiënt ten opzichte van de maatstaf) die gemaakt zijn om aansluitingen aan te leggen, te saneren of te wijzigen kunnen terugverdienen voor zover dat nog niet is gebeurd ultimo 2008. De Methode doet dit doordat de GAW 2008 de facto vastgesteld wordt als de gestandaardiseerde restwaarde ultimo 2008 van

investeringen gedaan in 2008 of eerder. Vanuit het perspectief van de netbeheerders doet de Methode daarmee recht aan het uitgangspunt van redelijkheid.

59. Ten tweede acht de Raad de Methode ook redelijk vanuit het perspectief van de afnemers. Immers, de Methode beschouwt alleen netto investeringen zodat het deel van de door netbeheerders gemaakte gestandaardiseerde kosten voor de aanleg, sanering en/ of wijziging van aansluitingen dat is gedekt door reeds betaalde vergoedingen niet terugkomt in de GAW 2008.
60. Samenvattend stelt de Raad dat de Methode vanuit een ieders perspectief een redelijke methode is om de GAW's 2008 en afschrijvingsschema's per 2009 vast te stellen.

Uitgangspunt vergelijkbaarheid

61. De Raad vertaalt het uitgangspunt van vergelijkbaarheid in de Methode op een tweetal manieren.
62. Ten eerste geldt de Methode onverkort voor elke netbeheerder. Netbeheerders worden dus gelijk behandeld, waardoor in dat opzicht de vergelijkbaarheid tussen netbeheerders van hun GAW's 2008 en afschrijvingsschema's per 2009 in de optiek van de Raad in voldoende mate geborgd is. De gelijke behandeling geldt ook ten aanzien van de schattingsmethode om gegevens over netto investeringen aan te vullen of te verrijken. Immers, de behandeling van een netbeheerder in de schattingsmethode is uitsluitend gebaseerd op de kwaliteit van de door die netbeheerder aangeleverde onbewerkte gegevens.
63. Ten tweede past de Raad standaardisering toe van de parameters en gegevens in de Methode, zoals de gestandaardiseerde afschrijvingstermijnen, het aansluitpuntpercentage en de definities van diverse begrippen.
64. Samenvattend stelt de Raad dat hij met de Methode een uniforme grondslag hanteert om de GAW's 2008 en afschrijvingsschema's per 2009 vast te stellen, zodat deze grootheden tussen netbeheerders voldoende onderling vergelijkbaar zijn.

5 Alternatieve methoden

65. De Raad heeft diverse alternatieve methoden overwogen. Concreet betreft dit methoden gebaseerd op de netto contante waarde (toekomstige cashflow vanuit de activa) van de aansluitingen (hierna: netto contante waarde methode), de huidige verkoopwaarde van de aansluitingen (hierna: verkoopwaardemethode), de waarde van de aansluitingen op de (commerciële of fiscale) balansen van de netbeheerders (hierna: boekwaardemethode) en de vervangingswaarde van de aansluitingen (hierna: vervangingswaardemethode).
66. Op grond van de navolgende overwegingen komt de Raad tot het oordeel dat de Methode een betere invulling geeft aan de in hoofdstuk 2 van de ze bijlage genoemde uitgangspunten dan de alternatieve methoden zoals vermeld in randnummer 65 van deze bijlage.
67. Hierna behandelt de Raad achtereenvolgens de in randnummer 65 van deze bijlage vermelde alternatieve methoden en zet hij deze af tegen de Methode. Daarbij beseert de Raad zich op de aan de genoemde methoden onderliggende basisprincipes en abstraheert de Raad van het feit dat genoemde methodes op meerdere manieren ingevuld zouden kunnen worden.
68. De Raad merkt vooraf nog het volgende op. De Raad hanteert als uitgangspunt dat afnemers niet meer dan één keer betalen voor de aanleg van hun aansluiting. Voor alle methodieken die niet uitgaan van gerealiseerde netto kosten van de aansluiting geldt dat niet gegarandeerd is dat aan het genoemde uitgangspunt van redelijkheid is voldaan. Dit geldt voor alle onderstaande alternatieven.

Netto contante waarde methode

69. De Raad heeft, als aangegeven, overwogen om de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 te baseren op netto contante waarde (toekomstige cashflow vanuit de activa). Deze methode impliceert echter, naar het oordeel van de Raad, een cirkelredenering omdat de verwachte toekomstige cashflow mede wordt bepaald door tarieven die mede bepaald worden door de reguleringssystematiek, welke op zijn beurt mede afhangt van de GAW's 2008. De Raad oordeelt derhalve dat de netto contante waarde methode geen goede methode kan zijn.

Verkoopwaardemethode

70. De Raad heeft, als aangegeven, eveneens overwogen om de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 te baseren op de huidige verkoopwaarde van de aansluitingen. De Raad merkt hierover op dat het vaststellen van de verkoopwaarde van een uniek, waardevol, strategisch en incurant object, zoals de infrastructuur die onderliggend is aan een cruciale nutsvoorziening, in de praktijk niet mogelijk blijkt zonder subjectieve beoordeling door experts zoals bijvoorbeeld wetenschappers, makelaars, publieke aandeelhouders of netbeheerders zelf. De Raad is van oordeel dat de verkoopwaardemethode hierdoor geen objectieve methode is.
71. Met betrekking tot het uitgangspunt redelijkheid merkt de Raad op dat de verkoopwaardemethode geen directe relatie heeft met de hoogte van gedane investeringen. Immers, de Raad neemt aan dat, naar analogie van bijvoorbeeld de huizenmarkt, potentiële kopers van een object zoals grootschalige

infrastructuur niet zozeer geïnteresseerd zullen zijn in de investeringen en afschrijvingen daarop die de verkoper ooit gedaan heeft, maar vooral in de huidige of toekomstige marktwaarde, welke sterk bepaald wordt door bijvoorbeeld de huidige en verwachte toekomstige economische omstandigheden. De verkoopwaardemethode biedt derhalve te weinig garanties dat voor een netbeheerder een GAW 2008 en afschrijvingsschema per 2009 resulteren waarmee de netbeheerder het efficiënte deel van zijn netto investeringen kan terugverdienen. Evenzo is er onvoldoende garantie dat afnemers niet opnieuw zullen betalen. De Raad stelt derhalve vast dat de verkoopwaardemethode geen redelijke methode is.

72. De Raad verwerpt de verkoopwaardemethode niet met betrekking tot het uitgangspunt van vergelijkbaarheid. Immers, de verkoopwaarde kan in beginsel voor alle netbeheerders vastgesteld worden door precies dezelfde experts.
73. Voorts merkt de Raad over de verkoopwaardemethode op dat deze in enige mate eveneens de cirkelredenering uit randnummer 69 impliceert. Naar het oordeel van de raad geldt dit in zijn algemeenheid voor alle methoden die toekomstgericht zijn.
74. De Raad concludeert op grond van voormelde overwegingen dat de verkoopwaardemethode kan voldoen aan het uitgangspunt van vergelijkbaarheid, maar niet voldoet aan de uitgangspunten van objectiviteit en redelijkheid. Bovendien bevat de verkoopwaardemethode een cirkelredenering zoals de netto contante waarde methode. De Raad verwerpt derhalve de verkoopwaardemethode als alternatief voor de Methode.

Boekwaardemethode

75. De Raad heeft, als aangegeven, eveneens overwogen om de waarde van de aansluitingen zoals netbeheerders deze ultimo 2008 in hun (commerciële of fiscale) boekhouding hebben staan te gebruiken. De Raad merkt hierover op dat deze boekwaardemethode niet per se niet objectief hoeft te zijn. Immers, het enkele feit dat er in de boeken een waarde van een bepaald actief is opgenomen, is op zichzelf een zakelijk en verifieerbaar gegeven, los van hoe die waarde tot stand is gekomen en of dat proces navolgbaar is.
76. Met betrekking tot het uitgangspunt van redelijkheid merkt de Raad op dat de boekwaardemethode niet daarmee strijdig is, zolang de boekwaarde in voldoende mate een reflectie is van het nog niet afgeschreven deel van de indertijd gedane netto investeringen in het aanleggen, saneren en wijzigen van aansluitingen. De Raad heeft hier echter gereede twijfels over, omdat rond 2004 bij het vaststellen van de gestandaardiseerde activawaarde van de gastransportnetten van de netbeheerders is geconstateerd dat netbeheerders niet in voldoende mate konden aangeven dat de boekwaarde (ongeacht het soort boekhouding) een directe relatie heeft met de hoogte van de gedane investeringen. De Raad oordeelt derhalve dat de boekwaardemethode niet aangemerkt kan worden als een redelijke methode.
77. Met betrekking tot het uitgangspunt van vergelijkbaarheid merkt de Raad op dat netbeheerders in hun commerciële boekhouding, maar ook in hun fiscale boekhouding, een zekere mate van vrijheid hebben ten aanzien van boekhoudregels. Daardoor zijn boekwaardes onvoldoende vergelijkbaar tussen netbeheerders. De Raad acht derhalve de boekwaardemethode op dit punt onvoldoende geschikt.

78. De Raad concludeert op grond van bovenvermelde overwegingen dat de boekwaardemethode objectief kan zijn, maar dat deze niet voldoet aan de uitgangspunten van redelijkheid en vergelijkbaarheid. Dit afwegend verkiest de Raad de Methode boven de boekwaardemethode.

Vervangingswaardemethode

79. Tot slot heeft de Raad, als aangegeven, ook overwogen om de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 te baseren op de vervangingswaarde (kosten) van de bestaande aansluitingen. De vervangingswaarde kan daarbij bepaald worden op basis van volledige sanering dan wel op basis van een "greenfield benadering" (dat wil zeggen, doen alsof er nog geen aansluitingen zijn en alles nog moet worden aangelegd). De Raad is van mening dat de vervangingswaardemethode minder objectief is dan de Methode, omdat hiervoor ingeschat moet worden wat toekomstige vervangingskosten zullen zijn.
80. Naar het oordeel van de Raad is met het vaststellen van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 op basis van vervangingswaarde niet voldoende zeker te stellen dat voldaan wordt aan het gestelde uitgangspunt van redelijkheid. Immers, deze methodiek gaat uit van wat vervanging gaat kosten en niet van wat het huidige net gekost heeft. Hierdoor is niet geborgd dat afnemers slechts één keer betalen voor hun aansluiting. Daarnaast past het niet binnen de door de Raad gehanteerde reguleringsmethodiek om alvast de vervangingswaarde in de tarieven te verwerken, omdat de vervanging in zijn geheel onderdeel zal gaan uitmaken van de regulatorische kosten en daarmee van de inkomsten. Met andere woorden, de reguleringsmethodiek voorziet zelf al in de vergoeding van vervangingsinvesteringen. De Raad ziet een waardebeoordeling op basis van vervangingswaarde dan ook niet als een goede optie binnen de huidige methodiek.
81. De Raad verwerpt de vervangingswaardemethode niet met betrekking tot het uitgangspunt van vergelijkbaarheid, omdat de methode voor alle netbeheerders op dezelfde wijze is toe te passen.
82. De Raad concludeert op grond van bovenvermelde overwegingen dat de vervangingswaardemethode in vergelijkbare mate kan voldoen aan het uitgangspunt van vergelijkbaarheid, maar minder objectief is dan de Methode en niet voldoet aan het uitgangspunt van redelijkheid. Dit afwegend verkiest de Raad de Methode boven de vervangingswaardemethode.

6 Brattle-onderzoek

83. De Raad heeft in de periode maart-mei 2010 Brattle een second-opinion onderzoek¹¹ laten uitvoeren naar de methode tot vaststelling van de GAW's 2008 en het afschrijvingschema's per 2009. Brattle bevestigt dat de Methode zoals de Raad weergeeft in het ontwerp-besluit de beste aanpak is om invulling te geven aan de door de Raad gehanteerde uitgangspunten. Brattle geeft tevens enkele mogelijke verbeteringen aan. Deze bespreekt de Raad in het navolgende.

Hanteren gestandaardiseerde historische afschrijvingstermijn

84. Brattle merkt op dat het hanteren van een gestandaardiseerde historische afschrijvingstermijn er toe leidt dat de Raad voor sommige netbeheerders een te hoge en voor andere netbeheerders een te lage GAW 2008 vaststelt. Netbeheerders die een gemiddeld langere (kortere) afschrijvingstermijn hebben gehanteerd dan de gestandaardiseerde historische afschrijvingstermijn, hebben in 2008 namelijk minder (meer) afgeschreven dan de Raad veronderstelt, hetgeen leidt tot een te lage (hoge) GAW 2008. RENDO noemt dit effect eveneens in een zienswijze (zie zienswijze 31 in bijlage 4). Brattle koppelt hieraan, evenals RENDO, de conclusie dat er daardoor inbreuk wordt gemaakt op het uitgangspunt van redelijkheid, en suggereert, evenals RENDO, vaststelling van de GAW's 2008 op basis van individuele historische afschrijvingstermijnen. Zoals de Raad toelicht in zijn reactie op genoemde zienswijze van RENDO, is de Raad het daar niet mee eens. In die reactie geeft de Raad aan waarom hij de keuze voor het hanteren van een gestandaardiseerde historische afschrijvingstermijn wel redelijk vindt. De Raad verwijst dan ook in dezen naar die reactie.

Afschrijvingschema per 2009

85. Brattle merkt op dat de wijze waarop de Raad in het ontwerp-besluit het afschrijvingschema per 2009 vaststelt niet incorrect is, doch evenmin geheel volgens standaardpraktijk. Concreet merkt Brattle op dat het gebruik van de parameter T (zie randnummer 16 van bijlage 3 van het ontwerp-besluit) een versimpeling is die er toe kan leiden dat kosten worden verlegd van vroegere afnemers naar toekomstige afnemers. Dit komt omdat bij de Methode wat sneller wordt afgeschreven dan wanneer wordt afgeschreven op basis van voortzetting van de individuele investeringspatronen. De Raad merkt hierover het volgende op. Door uit te gaan van de gemiddelde ouderdom van investeringen (uitgedrukt in T), houdt de Raad bij het bepalen van de afschrijvingschema's per 2009 rekening met enige verschillen die tussen netbeheerders bestaan ten aanzien van individuele investeringspatronen. Aldus houdt de Raad er rekening mee dat kosten niet al te zeer worden verlegd. Dat dit laatste nog altijd wel enigszins gebeurt, spreekt de Raad niet tegen. Echter, de Raad overweegt daarbij het volgende. Ten eerste, gegeven de waarneming en verwachting dat netbeheerders in de komende jaren zullen gaan investeren in het saneren van gasaansluitingen, acht de Raad het waarschijnlijk dat het aandeel van de GAW's 2008 in de toekomstige GAW's snel zal afnemen. Deze verwachting heeft niet te maken met de precieze keuze van de afschrijvingschema's per 2009, maar met het verwachte investeringsniveau in de toekomst. De Raad verwacht daarmee

¹¹ Assessment of the method to determine the value of the regulatory asset base (gas connections) managed by the Dutch gas distribution network operators, The Brattle Group, 20 mei 2010 (hierna: Brattle, Brattle-onderzoek of Brattle-rapport).

dat de door Brattle bedoelde keuze ten aanzien van het al dan niet verleggen van kosten betrekkelijk weinig bepalend is ten opzichte van andere keuzes bij de vaststelling van de afschrijvingsschema's per 2009. Ten tweede merkt de Raad op dat het gebruik van individuele investeringspatronen veronderstelt dat deze accuraat zijn vast te stellen. Zoals de Raad aangeeft in hoofdstuk 3 van deze bijlage en in zienswijze 31 van bijlage 4 is dit onvoldoende het geval. Althans, om over te schakelen op de "gedetailleerde methode" zoals Brattle die voorstelt, acht de Raad de accuratesse van de gegevens onvoldoende. De Raad acht het op dit punt dan ook niet zinvol en nodig om de Methode verder te detailleren.

Aansluitpuntpercentage

86. Brattle merkt op dat het aansluitpuntpercentage ook bepaald zou kunnen worden op basis van (eventueel gewogen) gemiddelden van de door netbeheerders opgegeven inschatting van het aansluitpuntpercentage. Middelen is volgens Brattle een goede manier om het sectorbrede aansluitpuntpercentage te bepalen indien de hoogste of laagste schatting ver van de andere schattingen liggen. Brattle geeft aan dat dit in onderhavig geval niet zo is. De Raad ziet derhalve in de opmerking van Brattle geen aanleiding om het aansluitpuntpercentage anders te bepalen dan dat hij doet in randnummer 169 van het ontwerpbesluit.
87. Voorts merkt Brattle op dat het aanbeveling verdient om onderscheid te maken tussen aanleg van nieuwe aansluitpunten en sanering van aansluitpunten. Brattle merkt daarbij op dat daarvoor wel in de gegevens van netbeheerders onderscheid moet kunnen worden gemaakt tussen investeringen in nieuwe aansluitpunten en investeringen in saneringen. De Raad heeft echter vastgesteld dat dit onderscheid niet beschikbaar is, waardoor de aanbeveling van Brattle niet kan worden opgevolgd danwel niet kan leiden tot een aansluitpuntpercentage dat accurater en betrouwbaarder is dan het aansluitpuntpercentage zoals bepaald in het ontwerp-besluit.

Bepaling gestandaardiseerde historische afschrijvingstermijn

88. Brattle merkt op dat de wijze waarop de Raad de gestandaardiseerde historische afschrijvingstermijn vaststelt (zie randnummer 159 van het ontwerp-besluit), kan leiden tot een overwaardering van de GAW's 2008. Brattle geeft namelijk aan dat de wijze waarop de Raad de gestandaardiseerde historische afschrijvingstermijn vaststelt er toe kan leiden dat te veel gewicht wordt toegekend aan recente investeringsjaren. Omdat netbeheerders in recente jaren een hogere afschrijvingstermijn hanteerden dan in het diepere verleden, stelt de Raad daardoor de gestandaardiseerde historische afschrijvingstermijn mogelijk te hoog vast. Als gevolg daarvan schat de Raad de GAW's 2008 mogelijk te hoog in. Brattle schat dit effect in op ongeveer 4% op basis van de gegevens zoals de Raad die ter beschikking had op het moment van de terinzagelegging van het ontwerp-besluit en onder aanvullende modelmatige aannames. Brattle geeft voorts aan dat het voorkomen van dit effect niet triviaal is, zich niet eenvoudig laat vatten in een analytische methode en waarschijnlijk ook theoretisch niet kan leiden tot het voorkomen van genoemd effect. De Raad merkt hier het volgende over op. De Raad begrijpt dat de Methode een imperfectie kan bevatten zoals Brattle aangeeft. Brattle geeft aan dat om het probleem op te lossen het model een slag gedetailleerder zou moeten worden en dat ook dan het probleem niet geheel te voorkomen is. Onder verwijzing naar randnummer 31 van bijlage 4, is de Raad van mening dat de Methode in het algemeen en in dezen de berekening van de gestandaardiseerde historische afschrijvingstermijn in het bijzonder, een detailniveau kent dat past bij de nauwkeurigheid van de onderliggende gegevens van netbeheerders. Grotere detaillering van het model acht de Raad slechts zinvol indien de Raad beschikt over

aantoonbaar nauwkeuriger gegevens, hetgeen, opnieuw onder verwijzing naar randnummer 31 van bijlage 4, de Raad niet haalbaar acht.

Fiscale aspecten

89. Brattle brengt voorts een fiscaal punt naar voren. Brattle betoogt dat door rekening te houden in de Methode met af te dragen belastingen, de GAW's 2008 enkele procenten hoger zouden kunnen zijn. Daarbij merkt Brattle op dat dit niet betekent dat de Raad dit punt daadwerkelijk zou moeten betrekken in de Methode. Brattle geeft aan dat verwacht mag worden dat netbeheerders in staat waren om bij het vaststellen van tarieven rekening te houden met fiscale aspecten. De Raad is het daar mee eens en neemt de opmerking van Brattle dan ook voor kennisgeving aan.

Indexeren investeringsbedragen

90. Ten slotte plaatst Brattle een kanttekening bij het indexeren van de investeringsbedragen op basis waarvan de Raad de GAW's 2008 en de afschrijvingschema's per 2009 bepaalt. In randnummer 21 van bijlage 3 van het ontwerp-besluit geeft de Raad aan de berekening van de GAW's 2008 en de afschrijvingschema's per 2009 op het prijsniveau 2008 te brengen door toepassing van de cpi. Brattle trekt in twijfel of dit wel terecht is en niet leidt tot overwaardering van GAW's 2008.
91. Brattle maakt duidelijk dat al dan niet danwel geheel of gedeeltelijk indexeren samenhangt met de wijze waarop netbeheerders in het verleden rendementen hebben berekend. Brattle geeft aan dat er twee redenen bestaan om historische investeringsbedragen te indexeren bij de vaststelling van de GAW's 2008. Ten eerste is dit het geval indien netbeheerders in het verleden een reëel rendement hebben gehanteerd in aansluittarieven en daarbij de intentie hadden om dit te blijven doen (hierna: reëel rendement methode). Ten tweede is dit het geval indien netbeheerders tarieven hebben gebaseerd op de zogenaamde Depreciated Replacement Costs¹² methode. Brattle geeft vervolgens aan dat het twijfelachtig is of netbeheerders in het verleden deze methoden hebben gehanteerd. Brattle betoogt daartoe dat de reëel rendement methode logischerwijze samenhangt met "RPI-X"-regulering, waarvan de reguleringsmethode uit onderhavig besluit een variant is, en dat "RPI-X"-regulering in de Nederlandse energiesector pas vanaf 2001 bestaat. Brattle sluit daarmee niet uit dat netbeheerders wel de reëel rendement methode hebben gehanteerd vanaf een bepaald jaar, maar acht het zeer onwaarschijnlijk dat dit gebeurd kan zijn voor een significant deel van de levensduur van de huidige activa. Over de Depreciated Replacement Costs methode is Brattle minder stellig. Brattle toont voorts aan dat het verschil tussen wel of niet indexeren materieel substantieel is (bij indexeren is de sectortotale GAW 2008 ongeveer 28% hoger dan bij niet indexeren). Brattle toont eveneens overtuigend aan dat als de Raad onterecht zou indexeren, netbeheerders een substantiële "wind fall" ("onverwachte meevaller") krijgen door vanaf de start van de regulering over te gaan op de reëel rendement methode. Brattle concludeert dat het risico op onderdekking van kapitaalkosten bij de aanname dat netbeheerders niet de reëel rendement methode of de Depreciated Replacement Costs methode hebben gehanteerd veel lager is dan het risico op overmatige vergoeding van die kosten bij de aanname dat netbeheerders wel die methodieken hebben gehanteerd.

¹² In deze methode wordt de activawaarde van de aansluitingen elk jaar geïndexeerd om de vervangingswaarde blijvend te benaderen. In essentie is deze methode dezelfde als de reëel rendement benadering, zij het dat een andere index dan de cpi wordt gebruikt om de ontwikkeling van vervangingskosten bij te houden.

92. De Raad heeft de conclusie van Brattle in dezen met de sector besproken in de klankbordgroep van 27 mei 2010 en netbeheerders schriftelijk¹³ de gelegenheid gegeven om hun visie op het al dan niet indexeren te geven en om aan te geven dat voor bepaalde jaren indexeren de terechte keuze zou zijn. Op 18 juni 2010 heeft de Raad reacties hierop ontvangen (hierna: ontvangen reacties) van Netbeheer Nederland (namens de gezamenlijke netbeheerders), DNWB, Cogas en Enexis. Netbeheer Nederland voegt bij zijn reactie een rapport van PwC bij (hierna: PwC of PwC-rapport). De Raad behandelt deze reacties uitgebreid in het navolgende. De Raad maakt uit de ontvangen reacties op dat netbeheerders niet aan kunnen geven of en wanneer zij in het verleden de reëel rendement methode, de Depreciated Replacement Costs methode of enige andere methode die aanleiding kan geven tot indexering (in het navolgende gezamenlijk aangeduid als de reëel rendement methode) hebben gehanteerd, ook niet als het gaat om recente jaren. De Raad concludeert dat niet eenduidig en objectief is vast te stellen volgens welke methodiek netbeheerders in het verleden kapitaalkosten hebben betrokken in de tarifiering.
93. De Raad vindt dat Brattle overtuigend aantoont dat de noodzaak danwel wenselijkheid om te indexeren sterk samenhangt met het gebruik van de reëel rendement methode. Ook is de Raad het eens met het oordeel van Brattle dat het risico op onderdekking van kapitaalkosten bij de aanname dat netbeheerders niet de reëel rendement methode hebben gehanteerd veel lager is dan het risico op overmatige vergoeding van die kosten bij de aanname dat netbeheerders wel die methode hebben gehanteerd. Dit, alsmede de vaststelling door de Raad dat netbeheerders niet aan kunnen geven of en wanneer zij in het verleden de reëel rendement methode hebben gehanteerd, ook niet als het gaat om recente jaren, brengt de Raad tot de sterke overtuiging dat het redelijk is om aan te nemen dat bij het vaststellen van de GAW's 2008 historische investeringsbedragen niet geïndexeerd dienen te worden. De Raad indexeert in onderhavig besluit aldus niet de investeringsbedragen op basis waarvan hij de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009 bepaalt. Evenmin indexeert de Raad bij de actualisering van de GAW's in 2009 en 2010. Pas bij de aanvang van de regulering (per 2011) zal de Raad GAW's indexeren. Met deze beslissing wijkt de Raad af van zijn voornemen uit het ontwerp-besluit om wel te indexeren. Ook concludeert de Raad uit de ontvangen reacties dat, nu gebleken is dat netbeheerders er niet in slagen om overtuigend aan te geven dat voor bepaalde jaren indexeren de terechte keuze zou zijn, niet te verwachten is dat de Raad dit op enige andere wijze wel zou kunnen. Met andere woorden, de Raad acht het dieper onderzoeken van de mogelijkheden om investeringsbedragen te indexeren niet haalbaar en zal dit dan ook niet doen.

Ontvangen reacties

94. De ontvangen reacties bevatten zowel inhoudelijke als procedurele argumenten om historische investeringsbedragen te indexeren bij het vaststellen van de GAW's 2008 en de afschrijvingsschema's per 2009. Netbeheer Nederland heeft bij zijn reactie een bijlage opgenomen met daarin een reactie van PwC op het Brattle-onderzoek. De Raad behandelt in het navolgende de reacties.
95. Netbeheer Nederland merkt op dat het voornemen van de Raad om niet te indexeren is gebaseerd op de veronderstelling dat netbeheerders vanwege hun natuurlijke monopoliepositie in het verleden een meer dan redelijk rendement behaald zouden hebben. Netbeheer Nederland geeft daarbij aan

¹³ Brief d.d. 31 mei 2010.

dat de Raad daarmee de facto ex-post reguleert, hetgeen niet de bedoeling kan zijn. De Raad merkt hierover op dat ter zake van het vaststellen van de GAW's 2008 hij niet is geïnteresseerd in de (hoogte van) rendementen behaald in de periode voorafgaand aan de regulering van de gasaansluitdienst, maar in de wijze waarop kapitaalkosten zijn verwerkt in tarieven omdat dit laatste samenhangt met het al dan niet hanteren van de reëel rendement methode en aldus (zie het voorgaande) met het vaststellen van de GAW's 2008 op het juiste niveau. De Raad verwerpt aldus de suggestie dat sprake is van ex-post regulering van rendementen.

96. Enexis stelt dat het uitgangspunt voor regulering is dat er een redelijk rendement behaald kan worden over de gereguleerde activawaarde. De Raad is het daar mee eens. Dit is ook wat de Raad beoogt met de reguleringssystematiek zoals die per 2011 ook van toepassing zal zijn op de gasaansluitdienst, met daarbij de opmerking dat of dat redelijk rendement ook daadwerkelijk behaald wordt geheel aan de netbeheerder is. Enexis merkt ook op dat de wijze waarop in het verleden rendementen bepaald zijn niet relevant is. De Raad is het daar mee eens voor zover Enexis daar niet de wijze waarop kapitaalkosten verwerkt zijn in tarieven mee bedoeld.
97. Een aantal respondenten koppelt de historische maatschappelijke positie van de energiebedrijven aan het indexeringsvraagstuk. Betoogd wordt dat in het verleden netbeheer en productie en levering van energie geïntegreerd waren in publieke energiebedrijven met een maatschappelijke rol. Aansluitactiviteiten door die bedrijven waren niet altijd rendabel. DNWB ondersteunt dit laatste met passages uit een aantal jaarverslagen uit het begin van de jaren tachtig. De Raad merkt over deze informatie op dat de Methode hier rekening mee houdt. Immers, in de methode tot vaststelling van de GAW's 2008 worden de netto investeringsbedragen en daarmee eventuele onderdekking verwerkt.
98. Netbeheer Nederland geeft aan dat publieke aandeelhouders genoeg namen met dividenden die vaak lager waren dan de risicovrije rente. Enexis merkt op dat in het verleden onvoldoende rendement is behaald om kapitaallasten, inclusief een adequate vergoeding voor de vermogenskosten, te dekken. DNWB merkt op dat bij het aanleggen van gasaansluitingen de meeste kosten werden gemaakt via aannemers en dat deze kosten zonder opslag zijn geactiveerd. De Raad merkt over deze informatie op dat het geen relevantie heeft voor de vraag of al dan niet de reëel rendement methode is gebruikt en dus geen relevantie heeft voor het vaststellen van de GAW's 2008 op het juiste niveau.
99. Cogas merkt op dat indien de Raad niet indexeert, het vervangen van aansluitingen steeds moeilijker wordt omdat tarieven van aannemers harder stijgen dan de inflatie als gevolg van een groeiend tekort aan geschoold personeel. De Raad merkt hierover op dat, voor zover Cogas hiermee wil zeggen dat indexeren nodig is om toekomstige vervangingsinvesteringen te kunnen bekostigen, de Raad er van uit mag gaan dat Cogas dit zo heeft gedaan in recente jaren en dit kan aantonen. De Raad stelt vast dat Cogas dit laatste niet doet.
100. Enexis merkt op dat de winstgevendheid van de gasaansluitdienst niet afzonderlijk is te bepalen en toont enkele winstcijfers van de geïntegreerde bedrijven MEGA en EDON, zijnde twee van de voorgangers van Enexis. Enexis maakt daaruit op dat, gelet op de tariefstelling door de Raad, die stelt dat de tarieven redelijk zijn, de winsten per aansluiting lager waren dan die van Essent en Enexis nu en dus lager dan door de Raad voor redelijk wordt gehouden. Hierover merkt de Raad op

dat hij tot op heden geen tarieven heeft vastgesteld voor de gasaansluitdienst en derhalve de relevantie van deze opmerking met betrekking tot het indexeringsvraagstuk niet deelt.

101. Netbeheer Nederland merkt op dat het onmogelijk is om aan te tonen dat de reëel rendement methode is gehanteerd aangezien er in het verleden geen aparte tarieven waren voor aansluitingen. Daarover merkt de Raad op dat tenminste sinds 2003 de transporttarieven en leveringstarieven afgescheiden zijn van de aansluittarieven en dat netbeheerders tenminste in recente jaren separate aansluittarieven hanteren. De Raad acht het redelijk om aan te nemen dat, indien netbeheerders in het zeer recente verleden de reëel rendement methode hebben gehanteerd, zij dit gedocumenteerd kunnen aantonen. De Raad stelt vast dat in geen enkele ontvangen reactie dit gebeurt.
102. Netbeheer Nederland merkt op dat de GAW's 2008 de waarde van de gasaansluitingen ultimo 2008 vertegenwoordigen en dat in elk geval vanaf dat moment indexering zal moeten plaatsvinden. Netbeheer Nederland verwijst daarbij naar pagina 12 van het Brattle-onderzoek waar Brattle schrijft: *“From 2009 we switch to using a real rate of return. We only inflate the 2008 GAW-GA from 2009 onward.”* De Raad is het niet eens met deze interpretatie door Netbeheer Nederland. In de ogen van de Raad bedoelt Brattle te zeggen *“From the start of the regulation we switch to using a real rate of return. We only inflate the GAW-GA from that moment onward.”* Immers, pas met ingang van de start van de regulering wordt overgegaan op de reëel rendement methode en dat moment is 1 januari 2011. Bovendien zegt Brattle op pagina 2 van het Brattle-rapport: *“The reasonableness of inflating the net investment costs depends on the methodology the DNOs used to set the unregulated connection tariffs before 2010”*. De Raad interpreteert de geciteerde zin van Brattle derhalve als een kennelijke vergissing omtrent jaartallen. Dit doet echter niets af aan de boodschap van Brattle, namelijk dat van indexeren pas sprake kan zijn met ingang van de feitelijke regulering. De Raad is het aldus niet eens met de conclusie van Netbeheer Nederland dat in elk geval vanaf ultimo 2008 indexering zal moeten plaatsvinden.
103. Netbeheerder Nederland merkt op dat de aanpassing van het ontwerp-besluit in dezen niet voortvloeit uit een zienswijze op het ontwerp-besluit. Netbeheer Nederland is van mening dat het gaat om een beleidswijziging die goed gemotiveerd dient te worden en stelt vast dat daar geen sprake van is. De Raad merkt hierover op dat in de uitspraak van het CBb van 3 november 2009 inzake de derde reguleringsperiode, het CBb overweegt dat *“indien verweerder, al dan niet n.a.v. naar voren gebrachte zienswijzen, het ontwerpbesluit op belangrijke onderdelen wijzigt, art. 81, eerste lid, Gaswet meebrengt dat met de netbeheerders en de representatieve organisaties nader overleg moet worden gevoerd.”* Dit impliceert volgens de Raad dat hij het ontwerp-besluit mag wijzigen zonder zienswijze van een belanghebbende, mits de Raad dit overlegt met belanghebbenden en de wijziging motiveert in het besluit. Over dit laatste merkt het CBb in genoemde uitspraak op dat hiervoor geen andere of zwaardere motiveringsplicht geldt dan neergelegd in de Awb. Bovendien is er volgens de Raad wel degelijk sprake van een zienswijze, namelijk die van RENDO (zie bijlage 4 bij onderhavig besluit), en heeft het CBb in zijn uitspraak van 29 juni 2010 inzake de vierde reguleringsperiode regionale netbeheerders elektriciteit aangegeven de reikwijdte van een zienswijze zo breed te zien als de gehele methode waarop de zienswijze betrekking heeft¹⁴.

¹⁴ In het bijzonder overweging 12.6.2 en 12.7.

104. Netbeheer Nederland en DNWB merken op dat de Raad ten opzichte van het ontwerp-besluit de bewijslast omdraait en nu neerlegt bij de netbeheerders. Zij achten deze handelswijze niet opportuun. De Raad merkt hierover op dat hij in randnummers 91 tot en met 93 uitgebreid toelicht wat de achtergrond is van zijn handelen. Uit het enkele feit dat de Raad pas na het terinzage leggen van het ontwerp-besluit een voortschrijdend inzicht kreeg, kan niet worden afgeleid dat, in het geval dat de Raad dit inzicht had gehad voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerp-besluit, de Raad anders gehandeld zou hebben. Van het omdraaien van de bewijslast is derhalve geen sprake. Hooguit is sprake van een vertraagde processtap. In dezen verwijst de Raad tevens naar het vorige randnummer.
105. Cogas en DNWB merken op dat het Brattle-rapport niet geheel is gebaseerd op feiten, maar deels suggestief is. Cogas en DNWB halen twee citaten aan uit het Brattle-rapport die zij suggestief achten en betogen dat de Raad niet op basis van niet onderbouwde aannames zijn beleid kan vaststellen. Cogas en DNWB vinden aldus dat de voorgenomen beslissing van de Raad om alsnog niet te indexeren onvoldoende is gemotiveerd en onderbouwd. DNWB vindt dit eveneens onzorgvuldig. Ook vindt DNWB het onzorgvuldig dat de Raad pas na de terinzagelegging van het ontwerp-besluit onderzoek is gaan doen naar de methode om GAW's 2008 vast te stellen. De Raad merkt over deze opmerkingen het volgende op. Ten eerste motiveert en onderbouwt de Raad zijn beslissing uitvoering in onderhavig besluit. Daarbij maakt de Raad duidelijk waarop hij zich baseert. Ten tweede merkt de Raad op dat hij het Brattle-rapport onverwijld heeft gedeeld met belanghebbenden, dit rapport alsmede de visie van de Raad heeft besproken in een klankbordgroep en daarnaast elke netbeheerder een aanvullende schriftelijke gelegenheid heeft geboden om zijn visie naar voren te brengen. De Raad gaat in onderhavig besluit uitgebreid in op de ontvangen schriftelijke reacties. De Raad vindt aldus dat hij zorgvuldig te werk is gegaan. Dat de Raad pas na de terinzagelegging van het ontwerp-besluit het second-opinion onderzoek naar de methode tot vaststelling van de GAW's 2008 heeft laten uitvoeren, is in de ogen van de Raad geen uiting van onzorgvuldigheid. Integendeel, de Raad beoogt daarmee om het risico op het nemen van een onjuist besluit zo klein mogelijk te maken. Tot slot merkt de Raad op dat voor zover er ergens aannames zijn gemaakt, genoemd overleg en schriftelijke consultatie juist mede ten doel hebben om die aannames te toetsen.
106. Netbeheer Nederland merkt op dat de Raad tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep op 27 mei 2010 heeft voorgesteld om na te gaan of in het verleden is afgeschreven met of zonder correctie voor inflatie. Netbeheer Nederland geeft aan dat door fusies en overnames dit niet goed mogelijk is. Bovendien kan volgens Netbeheer Nederland de afschrijvingssystematiek niet worden gezien als bewijs voor het hanteren van een bepaald rendementsbeleid. Zo worden heden ten dage bij de netbeheerders de historische uitgaafprijzen gehanteerd in de commerciële jaarrekening, terwijl de tariefstelling (toegestane omzet) is gebaseerd op een reële systematiek. De Raad merkt hierover het volgende op. Ten eerste heeft de Raad met zijn voorstel tijdens genoemde klankbordgroep bedoeld een suggestie te doen voor een route om aan te tonen dat in het verleden de reële rendement methode is gehanteerd. De Raad heeft netbeheerders vrijgelaten om al dan niet andere routes te bewandelen. Ten tweede verwijst de Raad naar randnummer 101 waarin hij aangeeft het redelijk te achten om aan te nemen dat, indien netbeheerders in het zeer recente verleden de reële rendement methode hebben gehanteerd, zij dit gedocumenteerd kunnen aantonen. De Raad merkt op dat er in het recente verleden slechts een beperkt aantal fusies en overnames hebben plaatsgevonden. De beperking die Netbeheer Nederland aangeeft kan dus niet gelden voor alle netbeheerders. De Raad

stelt vast dat geen enkele netbeheerder op welke wijze dan ook gedocumenteerd heeft aangegeven in het zeer recente verleden de reëel rendement methode te hebben gehanteerd.

107. Cogas, DNWB en PwC merken op dat bij de vaststelling door de Raad van de tarieven van de netbeheerders de activawaarde jaarlijks wordt verhoogd met de inflatie. Dit geldt voor zowel de oude als de nieuwe activa (PwC refereert daarbij aan bijlage 1 van het ontwerp-besluit, zijnde de formule-bijlage). Volgens PwC zou het consequent zijn dit ook te doen bij de gasaansluitingen. De Raad bevestigt dat hij inderdaad met ingang van de regulering tarieven zal vaststellen conform de methode waarop PwC doelt. Dat betekent dat per 2011 de GAW's worden geïndexeerd. Dat laat echter onverlet dat de Raad voorafgaand aan de regulering hier anders mee omgaat.
108. PwC stelt dat de keuze om niet te indexeren niet consistent is met de wijze waarop in het buitenland en in andere sectoren de activawaarde wordt bepaald. PwC noemt de gestandaardiseerde activawaarde van het transportnet van de landelijk gasnetbeheerder (GTS) en de wijze waarop de toezichthouder in de telecomsector (OPTA) de activawaarde bepaald als voorbeelden. De Raad merkt hierover op dat de vergelijkingen die PwC maakt slechts relevant zijn voor zover dezelfde uitgangspunten zijn gehanteerd als die de Raad hanteert bij de vaststelling van de GAW's 2008 en zoals de Raad die beschrijft in hoofdstuk 2 van deze bijlage. De Raad stelt vast dat PwC niet aangeeft dat dit zo is.
109. Voorts stelt PwC het niet eens te zijn met de conclusie van Brattle dat het aannemelijk is dat netbeheerders een geïndexeerde vergoeding voor afschrijvingen in de tarieven hebben opgenomen. PwC draagt, onder verwijzing naar de praktijk, hiervoor een aantal redenen aan. De Raad merkt hierover op dat deze redenen niet specifiek zijn en niet worden onderbouwd door PwC. De Raad verwijst in dezen opnieuw naar randnummer 101 waarin hij aangeeft het redelijk te achten om aan te nemen dat, indien netbeheerders in het zeer recente verleden de reëel rendement methode hebben gehanteerd, zij dit gedocumenteerd kunnen aantonen.
110. Concluderend stelt de Raad dat uit de ontvangen reacties blijkt dat netbeheerders niet overtuigend kunnen aangeven of en wanneer zij in het verleden de reëel rendement methode hebben gehanteerd. De reacties bevatten vrijwel uitsluitend argumenten van niet specifieke, niet relevante danwel ontwijkende aard. De Raad concludeert uit de ontvangen reacties eveneens dat de kans zeer gering is dat de Raad na dieper onderzoek tot een andere conclusies kan komen.