

Vaststelling van de start-GAW van gasaansluitingen

Samenvatting

In een onderzoek dat in opdracht van de NMa is uitgevoerd concludeert Brattle dat het niet redelijk is om de waarde van de gasaansluitingen te corrigeren voor inflatie bij de vaststelling van de start-GAW. Volgens Brattle kunnen de netbeheerders overwinsten realiseren als zij in het verleden de tarieven baseerden op een niet geïndexeerde afschrijvingsvergoeding.

Wij zijn het om drie redenen niet eens met de conclusie van Brattle.

In de eerste plaats is het uitgangspunt van de regulering een redelijk rendement over de waarde van de activa vanaf het moment van reguleren, niet over de gehele levensduur. Dit betekent dat de opbouw van de tarieven in het verleden niet relevant is.

In de tweede plaats is het niet eenduidig vast te stellen welke afschrijvingsmethode netbeheerders in het verleden hanteerden. Dit is niet te achterhalen doordat de netbeheerders in het verleden onderdeel waren van geïntegreerde energiebedrijven. Een aanname hierover heeft een groot effect op de inkomsten van netbeheerders. Volgens Brattle is het niet onaannemelijk dat de netbeheerders een inflatievergoeding in de tarieven hebben opgenomen. Een dergelijke bewering dient ondersteund te zijn door onderzoek naar de tarieven en kosten van netbeheerders. Dit is door Brattle niet gedaan.

In de derde plaats is de door de NMa voorgestelde methodiek in lijn met de standaardmethodiek van de NMa om activawaarden te indexeren. Ook in andere sectoren is het toepassen van een geïndexeerde activawaarde gebruikelijk. Omdat er goede economische argumenten zijn om een geïndexeerde activawaarde te gebruiken is er naar onze mening geen reden om bij gasaansluitingen af te wijken van deze standaardmethodiek.

Inleiding

Vanaf 1 januari 2011 zal de NMa de tarieven voor gasaansluitingen reguleren. Gas aansluitingen zijn daardoor net als de overige netwerkonderdelen van de regionale gasnetten onderdeel van het systeem van maatstafconcurrentie.

De vergoeding die netbeheerders ontvangen voor de gasaansluitingen is afhankelijk van de sectorgemiddelde kosten. De kapitaalkosten vormen een belangrijk kostenelement. De hoogte van de kapitaalkosten is afhankelijk van de waarde van de activa. In de regulering wordt hiervoor de term “gereguleerde activawaarde (GAW)” gebruikt.

In een concept methodebesluit van 5 februari 2010 stelt de Nederlandse Mededingingsautoriteit (“NMa”) een methode voor om de startwaarde van de activawaarde vast te stellen (“start-GAW”). De NMa heeft vervolgens

het adviesbureau The Brattle Group (“Brattle”) gevraagd om de voorgestelde methode te beoordelen. In een rapport van 20 mei 2010 doet Brattle verslag van haar bevindingen.¹

In het rapport oordeelt Brattle dat het niet noodzakelijk is om de activawaarde van de gasaansluitingen te corrigeren voor inflatie (CPI). Netbeheer Nederland heeft PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (“PwC”) gevraagd de argumenten van Brattle te beoordelen.

Leeswijzer

In deze notitie beschrijven wij eerst methoden die kunnen worden gebruikt om de start-GAW vast te stellen. Vervolgens vatten wij de argumenten van Brattle samen waarom niet gecorrigeerd zou moeten worden voor inflatie. In sectie 3 beoordelen wij de argumenten van Brattle waarna wij in sectie 4 onze conclusies samenvatten.

1. Vaststellen van de activawaarde

De noodzaak om een activawaarde vast te stellen ontstaat doordat de NMa vanaf 2011 de aansluitingen gaat reguleren. Hierbij moeten de redelijke kosten inclusief een redelijk rendement worden vastgesteld. Een deel van de kosten heeft betrekking op de kapitaalkosten. Dit zijn de vermogenskosten en de kosten die gepaard gaan met de waardevermindering van het netwerk in de loop van de tijd (afschrijvingen). Er zijn verschillende methoden beschikbaar om een activawaarde vast te stellen. De meeste toezichthouders geven aan dat zij de tarieven gebaseerd willen zien op de werkelijke economische kosten. Vanuit economisch oogpunt is de optimale kostprijs gelijk aan de *opportunity cost*. Dit zijn de opbrengsten wanneer de activa gebruikt zouden worden in het eerst beste alternatief. Voor gasaansluitingen is een alternatief niet goed te bepalen. De activa kunnen immers niet opnieuw voor iets anders gebruikt worden.

Voor het bepalen van de waarde van de activa van een onderneming wordt ook vaak de *discounted cash flow* methode gebruikt. Hierbij worden alle toekomstige opbrengsten en kosten die samenhangen met de onderneming verdisconteerd naar het heden. Deze methode kan ook niet gebruikt worden voor de activa van een gereguleerde onderneming. In dit geval hangen de toegestane opbrengsten immers af van de activawaarde. Om dit kip en ei probleem te omzeilen zal de activawaarde op een andere wijze moeten worden vastgesteld.

Toezichthouders gebruiken in de praktijk verschillende methoden om de activawaarde te bepalen. Een overzicht van dergelijke methoden die gebruikt worden voor Europese TSO's is te vinden in een rapport van Frontier Economics, geschreven in opdracht van de DTe en het ministerie van Economische zaken.² Deze methoden kunnen onderverdeeld worden in op kosten gebaseerde methoden en methoden op basis van de economische waarde. Aan alle methoden zijn voor- en nadelen verbonden. Sommige methoden geven in theorie een betere weergave van de economische waarde, andere methoden zijn makkelijker toepasbaar.

Meerdere toezichthouders geven aan idealiter aan te willen sluiten bij marktwaardes van de activa. Een marktwaarde is echter niet altijd voor handen, ook voor gasaansluitingen is er geen recente transactie waar de marktwaarde op gebaseerd zou kunnen worden. In dit geval moet een op kosten georiënteerde methode

¹ The Brattle Group (2010), “Assessment of the method to determine the value of the regulatory asset base (gas connections) managed by Dutch distribution network operators”.

² Frontier Economics (2005), “Regulation of European gas transmission system operators”.

worden gebruikt. Hierbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen methoden op basis van historische kosten en op basis van vervangingswaarde. Met methoden op basis van vervangingswaarde wordt getracht om de vervangingskosten van het netwerk te bepalen; hiermee worden de werkelijke huidige economische kosten benaderd. Probleem met deze methoden is dat een sterke veronderstelling gemaakt moet worden over de technologie die nu gebruikt zou worden om het netwerk te bouwen. Om deze reden maken veel toezichthouders gebruik van geïndexeerde historische kosten indien geen marktwaarde voorhanden is. Door rekening te houden met inflatie, wordt gecorrigeerd voor het feit dat de economische kosten groter zijn dan berekend op basis van alleen de historische kosten.

2. Het Brattle rapport

In het rapport laat Brattle zien dat er twee manieren zijn om met inflatie rekening te houden in de berekening van de kapitaalkosten. In de eerste plaats kan een reële (exclusief vergoeding voor inflatie) vermogenskostenvoet (WACC) worden gecombineerd met een geïndexeerde activawaarde (*real rate of return method*). In de tweede plaats kan een nominale vermogenskostenvoet worden berekend over een reële activawaarde (*nominal rate of return method*). Over de gehele levensduur van een actief bezien zijn de resultaten van de twee methoden identiek. In een gegeven jaar kan de hoogte van de kasstromen echter verschillen.

Wij zijn het eens met de conclusie van Brattle dat de twee methoden een identieke netto contante waarde opleveren over de gehele levensduur van een actief. Het voordeel van het gebruik van een geïndexeerde activawaarde in combinatie met een reële vermogenskostenvergoeding is dat de tarieven stabiel zijn over de jaren heen. Bij vervanging van een actief worden consumenten niet geconfronteerd met een tariefstijging, wat wel het geval is bij een reële activawaarde in combinatie met een nominale vermogenskostenvoet.

Volgens Brattle zijn er twee redenen om de activawaarde te indexeren om de start-GAW vast te stellen:

1. In het verleden werd een reëel rendement in de tarieven opgenomen.
2. Netbeheerders hebben in het verleden in de tarieven een vergoeding voor afschrijvingen opgenomen die was gebaseerd op de *Depreciated Replacement Costs*.

In beide gevallen is in de tarieven een vergoeding voor afschrijvingen opgenomen waarin een vergoeding voor inflatie is verwerkt. Als netbeheerders in het verleden al een vergoeding voor inflatie in het rendement hebben opgenomen dan is de netto contante waarde van de kasstromen over de gehele levensduur positief en is er volgens Brattle sprake van “overcompensatie”.

Volgens Brattle is het aannemelijk dat netbeheerders in het verleden een nominale rendementsvergoeding in de tarieven hebben opgenomen. Daarom zou het naar de mening van Brattle niet redelijk zijn om de activawaarde te indexeren. Als dit wel zou gebeuren dan zouden consumenten twee keer voor hun aansluiting moeten betalen.

Onderstaand gaan wij nader in op de argumenten van Brattle.

3. Beoordeling van de door Brattle voorgestelde aanpassing

Wij hebben drie bezwaren tegen de conclusie van Brattle:

1. **Het uitgangspunt van de regulering is een redelijk rendement over de waarde van de activa vanaf het moment van reguleren, niet over de gehele levensduur.**

Allereerst moeten wij vaststellen dat de tarieven van de gasaansluitingen pas vanaf 2011 worden gereguleerd. Er is daarom geen reden om de opbrengsten in de periode voor 2011 vast te stellen. Dit zou neerkomen op het achteraf vaststellen van het redelijk rendement van een gasaansluiting. Het zou vanuit het oogpunt van investeringszekerheid ongewenst zijn als de NMa rendementen *ex post* reguleert.

2 **Het is niet eenduidig vast te stellen welke afschrijvingsmethode netbeheerders in het verleden hanteerden, een niet onderbouwde aanname hierover heeft een groot effect op de inkomsten van netbeheerders.**

Wij zijn het niet eens met de conclusie van Brattle dat het aannemelijk is dat netbeheerders een geïndexeerde vergoeding voor afschrijvingen in de tarieven hebben opgenomen. Volgens Brattle is dit aannemelijk omdat de *real rate of return* methodologie (met een geïndiceerde activawaarde) in 1983 is voorgesteld door de bedenker van het RPI-X reguleringssysteem, Prof. Littlechild. Omdat dit systeem pas in de jaren negentig veel werd toegepast, is het niet aannemelijk dat netbeheerders een dergelijke afschrijvingsmethode voor gasaansluitingen hebben gehanteerd.

Deze argumentatie van Brattle gaat voorbij aan de wijze waarop tarieven in de praktijk worden vastgesteld. In de boekhouding worden de afschrijvingen vaak gebaseerd op een lineaire afschrijving van de historische kosten. Bij de vaststelling van tarieven zal veelal ook rekening worden gehouden met de werkelijke waardeverandering van de activa, die kan afwijken van de lineaire afschrijving. Ook de waardeverandering op basis waarvan netbeheerders de tarieven hebben vastgesteld kan afwijken van de waardeverandering die blijkt uit de boekhouding.

Door de activawaarde te indexeren wordt de vervangingswaarde van de netten benaderd. Dit is een imperfecte benadering, de werkelijke waardeverandering kan afwijken van de ontwikkeling van de prijsindex van consumentengoederen (CPI). Een correctie voor waardeverandering op basis van CPI zal echter beter de daadwerkelijke waardeverandering benaderen dan helemaal geen inflatieaanpassing.

De wijze waarop de prijzen van netbeheerders tot stand kwamen kan afwijken van wat in een "gewone" markt de marktuitsluiting zou zijn. Netbeheerders zijn immers bedrijven met een maatschappelijke verantwoordelijkheid waarvan de aandelen in handen zijn van lokale overheden. Het is daarom mogelijk dat netbeheerders andere dan zuiver bedrijfseconomische argumenten hebben gebruikt bij de prijsvaststelling.

Op basis van bovenstaande argumenten kan niet de conclusie worden getrokken dat het aannemelijk is dat netbeheerders een geïndexeerde vergoeding voor afschrijvingen in de tarieven hebben opgenomen. Het is bovendien niet genoeg om dit aannemelijk te maken, het zal moeten worden aangetoond. In het verleden was de transporttaak van de netbeheerders geïntegreerd met de levering van gas. De prijsstelling van de gasaansluitingen kan daardoor beïnvloed zijn door de leveringstaak. Het is daarom problematisch om de

aannames van Brattle met feiten te onderbouwen, omdat niet vastgesteld kan worden welk deel van het tarief betrekking had op afschrijvingen.

3 De door de NMa voorgestelde methode is in lijn met de standaardmethodiek van de NMa om activawaarden te indexeren. Ook in andere sectoren en in het buitenland is het gebruik van een geïndexeerde activawaarde gebruikelijk.

Bij de vaststelling van de tarieven van de regionale netbeheerders wordt de activawaarde jaarlijks verhoogd met de inflatie. Dit geldt voor zowel nieuwe als oude activa.³ Het zou consequent zijn om dit ook te doen bij de gasaansluitingen.

In een ministeriële regeling is vastgelegd dat de activawaarde van de landelijke netbeheerder gas geïndexeerd moet worden. Hiervoor worden de volgende argumenten gegeven:

“In het tweede lid is bepaald dat bij de wijze van berekening van de tarieven wordt uitgegaan van de gestandaardiseerde activa waarde of regulatory asset base (RAB). Met de in het tweede lid genoemde methoden ter berekening van deze waarde wordt aangesloten bij internationaal gangbare methodieken. De term ‘netto geïndexeerde historische kosten’ doelt op de geïndexeerde historische aanschafwaarde van het landelijk gastransportnet, verminderd met afschrijvingen op basis van de geïndexeerde aanschafwaarde van de vaste activa, uitgaande van een afschrijvingstermijn die gebaseerd is op een reële technische en economische levensduur. Bij de methodiek van de vervangingswaarde wordt uitgegaan van de nieuwprijs van het landelijk gastransportnet, verminderd met afschrijvingen die de levensduur van het net weerspiegelen. Hiermee wordt de lijn, zoals neergelegd in de Richtlijnen Gastransport 2005 met betrekking tot het transporttarief van de netbeheerder van het landelijk gastransportnet, voortgezet.”⁴

Ook in andere gereguleerde netwerksectoren is het gebruikelijk om de activawaarde te baseren op de actuele waarde van de netten. De toezichthouder in de telecommunicatiesector, OPTA, gebruikt een systeem van *Current Cost Accounting* waarbij de activawaarde jaarlijks wordt aangepast aan de waardeverandering. OPTA geeft de volgende argumentatie voor toepassing van deze methode:

“De kosten van vaste activa dienen bepaald te worden op basis van current cost accounting (CCA). Door het hanteren van deze waarderingmethode reflecteert het tarief betere de economische waarde van het gebruik van het omroepnetwerk dan in het geval dat gebruik gemaakt zou worden van waardering op basis van de historische kostenmethode.”⁵

Zoals hierboven besproken zijn er goede argumenten waarom in het buitenland en in andere sectoren voor deze methode wordt gekozen. Vanuit het oogpunt van reguleringszekerheid is het daarom naar onze mening redelijk dat de NMa een consistente benadering hanteert. Dit betekent dat de waarde van de activa geïndexeerd zou moeten worden.

³ Zie formule 8, bijlage A concept methodebesluit vierde reguleringsperiode gas.

⁴ Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden gas (9 januari 2005).

⁵ Bron: OPTA – Besluit Wholesale omroepmarkt Ziggo & UPC (5 maart 2009). Ook in de regulering van KPN wordt CCA toegepast (zie o.a. OPTA - Ontwerpbesluit Wholesale price cap 2009-2011, 7 september 2009).

4. Conclusie

De activawaarde van gasaansluitingen moet worden geïndexeerd om de huidige waarde van de gasaansluitingen zo goed mogelijk te benaderen. Voor de toekomst maakt het in principe niet uit of een reële activawaarde met een nominale rendementskostenvergoeding (WACC) of een nominale activawaarde met een reële vermogenskostenvergoeding wordt gebruikt. De NMa heeft er voor gekozen om de regulering te baseren op nominale (geïndexeerde) activawaardes. De argumenten die Brattle heeft aangedragen geven geen aanleiding om van deze standaardmethodiek van de NMa af te wijken.