



Advies

Rapportage drinkwatertarieven 2021

Ons kenmerk : ACM/UIT/559641

Zaaknummer : ACM/20/049473



Inhoudsopgave

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	6
3	Context	7
	3.1 Doestelling tarieftoezicht	7
	3.2 Wettelijke context advies van de ACM	7
4	Toetsingskader van drinkwatertarieven	9
	4.1 Gerichte toetsing tarieven 2021	9
	4.2 Inhoudelijke toetsing	10
	4.3 Beschrijving kostprijsmodel	11
	4.4 Betrokken informatie en proces	13
5	Totstandkoming van de drinkwatertarieven	14
	5.1 Totstandkoming van de begroting	14
	5.2 Toepassing kostenefficiëntie in de begroting	14
	5.3 Non-discriminatoire drinkwatertarieven	16
	5.4 Werkwijze classificatie van activiteiten	16
	5.5 Ander water dan drinkwater	17
	5.6 Vermogenskosten	19
	5.6.1 Toerekening kosten activa	19
	5.6.2 Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal	20
	5.6.3 Kosten buitenlandse activiteiten (1% regeling)	20
	5.6.4 Begrote vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC	21
	5.6.5 Compensatie positief verschil gerealiseerde en toegestane vermogenskosten	22
6	Conclusie	24

1 Samenvatting

De ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2021 van de drinkwaterbedrijven. De Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling vormen het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater. Net als in 2020 geeft de ACM het advies over alle drinkwaterbedrijven weer in één rapport.

Met dit rapport geeft de ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling. In het kader van het toezicht op de totstandkoming van de drinkwatertarieven geldt dat twee elementen van belang zijn;

- Toetsing van de drinkwaterkosten;
- Toetsing van de drinkwatertarieven.

Ten aanzien van de kosten voor drinkwatertaken is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwatertaken zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf aan wettelijke drinkwateractiviteiten en niet-wettelijke activiteiten. Wanneer de kostentoerekening niet op een correcte wijze plaatsvindt, kan dit leiden tot kruissubsidies en daarmee tot te hoge of te lage drinkwatertarieven. De ACM acht het van groot belang dat het drinkwaterbedrijf transparant is in de keuzes die zij gemaakt heeft bij het toerekenen van de kosten.

Ten aanzien van de tarieven is het van belang dat de opbouw van de tarieven transparant is en dat de tarieven in redelijke verhouding staan tot de kosten. Dit betekent dat de drinkwaterbedrijven duidelijk moeten maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

Bij de toetsing van de tarieven 2018 is gebleken dat de drinkwaterbedrijven de in het verleden geconstateerde tekortkomingen grotendeels hebben weggenomen. Vanwege deze verbeteringen heeft de ILT de ACM verzocht enkel een aantal geselecteerde toetsen uit te voeren. Deze toetsen hebben onder andere betrekking op de:

- Totstandkoming van de begroting;
- Classificatie van activiteiten;
- Vermogenskosten.

Een gedetailleerd overzicht van de specifiek uitgevoerde toetsen is opgenomen in paragraaf 4.2.

Voor de drinkwaterbedrijven Oasen en Waterbedrijf Groningen (WBG) constateert de ACM dat zij, wat betreft de getoetste wettelijke vereisten, handelen overeenkomstig de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Waar de ACM bevindingen heeft geconstateerd voor de overige drinkwaterbedrijven, zijn deze per drinkwaterbedrijf hieronder samengevat.

Brabant Water

De ACM constateert evenals bij de toetsing van de drinkwatertarieven 2018 dat Brabant Water bij een aantal contracten die in het verleden zijn afgesloten discriminerende tarieven hanteert, maar bij het afsluiten van nieuwe contracten dezelfde tarieven aanbiedt aan gelijke gevallen.

Dunea

De ACM constateert dat Dunea bij de berekening van de drinkwatertarieven voorgezuiverd rivierwater ten behoeve van de Hofvijver betreft, terwijl dit ander water betreft. Dunea geeft aan zich er bewust van te zijn dat dit niet juist is, maar dat de impact hiervan op het kostprijsmodel minimaal is. Dunea heeft aangegeven vanaf 2022 het kostprijsmodel hierop aan te passen. Daarnaast geeft Dunea aan dat zij geen inzicht kan verschaffen in de bestemming van het water voor grootverbruikers. Tevens constateert de ACM dat Dunea de 1% regeling overschrijdt met betrekking tot de kosten voor buitenlandse activiteiten.

Evides

De ACM merkt bij Evides op dat het drinkwaterbedrijf in 2019 de maximale toegestane WACC heeft overschreden met ca. € 800.000 en dit heeft gecompenseerd in de begroting van 2021.

Puur Water & Natuur (PWN)

De ACM constateert voor PWN dat de levering aan een viertal klanten ten onrechte is geclassificeerd als drinkwater, terwijl sprake is van levering van ander water. De impact op het kostprijsmodel van PWN is echter minimaal.

Vitens

De ACM constateert dat Vitens ander water levert aan een klein deel van haar verbruikers dat ten onrechte is geclassificeerd als drinkwater. De impact op het kostprijsmodel van Vitens is echter minimaal. Tevens constateert de ACM dat Vitens de 1% regeling overschrijdt met betrekking tot de kosten voor buitenlandse activiteiten.

Waternet

De ACM constateert dat Waternet de kosten van de sprinklers ten onrechte meeneemt in de bepaling van de drinkwatertarieven, omdat sprinklers een niet-wettelijke activiteit zijn. Waternet geeft daarnaast geen inzicht in de bestemming van water aan grootverbruikers. Ten slotte plaatst de ACM een kanttekening bij de begroting van Waternet. De begroting wordt herleid uit de begroting van de gemeente Amsterdam en het drinkwaterresultaat wordt middels een egalisereserve verrekend. De ACM constateert dat het resultaat van Waternet sinds 2019 negatief is en de egalisereserve sindsdien is aangewend om het verlies op te vangen. In dit kader constateert de ACM dat de tarieven van Waternet in beginsel niet kostendekkend zijn. In 2020 is de ACM samen met de ILT in overleg getreden met Waternet over deze ontwikkeling, die op de lange termijn niet houdbaar is omdat de egalisereserve niet negatief mag worden. In reactie op vragen van de ACM en de ILT heeft Waternet aangegeven dat de drinkwatertarieven 2022 zullen stijgen ten behoeve van de kostendekkendheid en om de egalisereserve weer op te bouwen.

Waterleidingmaatschappij Drenthe (WMD)

De ACM constateert dat WMD in het kostprijsmodel bij de berekening van de gemiddelde activawaarde is uitgegaan van activa die betrekking hebben op niet-wettelijke activiteiten. In reactie op vragen van de ACM heeft WMD de berekening aangepast. Dit heeft geen noemenswaardig effect op de begrote WACC voor 2021. De ACM constateert tevens dat de levering aan grootverbruikers ten onrechte is verwerkt als drinkwaterlevering in het kostprijsmodel.

Waterleiding Maatschappij Limburg (WML)

De ACM constateert evenals bij de toetsing van de drinkwatertarieven 2018 dat WML bij een aantal contracten die in het verleden zijn afgesloten discriminerende tarieven hanteert, maar bij het afsluiten van nieuwe contracten dezelfde tarieven aanbiedt aan gelijke gevallen. Tevens constateert de ACM dat WML een aantal activiteiten niet kan classificeren aan de hand van de activiteitenlijst van de ILT. In reactie op de vragen van de ACM heeft WML inzicht geboden in hoe de kosten voor deze activiteiten zijn gealloceerd naar wettelijke drinkwaterlevering en ander water levering.

2 Inleiding

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) heeft op grond van het wettelijk kader (paragraaf 3.2) een adviserende taak aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de ILT) ten aanzien van de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De ACM heeft in de afgelopen jaren beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving.

De drinkwatertarieven dienen op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken. In 2016 was de belangrijkste bevinding dat – ondanks de introductie van een kostprijsmodel dat informatie bevat over de opbouw van de tarieven en van de kosten van drinkwater – op een aantal punten onvoldoende sprake was van transparantie.¹ Transparantie is van belang omdat de consument – als gebonden afnemer – beschermd dient te worden tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf. De ACM oordeelde dat de transparantie ontoereikend was ten aanzien van de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven. Als gevolg van de geconstateerde tekortkomingen over 2016 heeft de ILT de drinkwaterbedrijven een aanwijzing conform artikel 13, tweede lid, van de Drinkwaterwet in het vooruitzicht gesteld. In de toetsing van de tarieven 2018 is gebleken dat de drinkwaterbedrijven de geconstateerde tekortkomingen grotendeels hebben weggenomen. Vanwege deze verbeteringen heeft de ILT de ACM verzocht een gerichte toetsing uit te voeren. Dit houdt in dat een selectie van de wettelijke vereisten wordt getoetst, waarbij geldt dat enkele drinkwaterbedrijven zijn uitgezonderd van specifieke toetsen.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2021 van alle drinkwaterbedrijven. De ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van elk van de drinkwaterbedrijven.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijft de ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 4). Hierin is ook de achtergrond van de gerichte toetsing beschreven. In hoofdstuk 5 volgt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2021. De ACM vat haar oordeel over de door haar uitgevoerde toetsen samen in hoofdstuk 6.

¹ Brief van ACM aan de ILT van 21 november 2016 met ACM kenmerk 2016206945

3 Context

In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de wettelijke context waarbinnen de toetsing van de tarieven heeft plaatsgevonden. Hieronder vallen onder meer de doelstelling van het tarieftoezicht, de adviesrol van de ACM en een overzicht van de relevante wetsartikelen.

3.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.² De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichhoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.³

De genoemde centrale doelstelling vertaalt zich in een aantal meer concrete belangen, die met de Drinkwaterwet worden gewaarborgd:

1. Het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater;
2. Het belang van leveringszekerheid en continuïteit van de openbare drinkwatervoorziening;
3. Het belang van doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening.

Het tarieftoezicht moet worden geplaatst in het kader van het belang van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening. Tegelijkertijd is uit de totstandkominggeschiedenis van de Drinkwaterwet duidelijk dat dit belang niet ten koste mag gaan van het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater en het belang van leveringszekerheid en continuïteit. Kwaliteit van de drinkwatervoorziening staat voorop en alle kosten die nodig zijn om dat te realiseren, dienen bij de bepaling van het tarief meegenomen te worden. Daarbij wordt opgemerkt dat duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening een kernpunt van de wet is en dat drinkwaterbedrijven voldoende moeten investeren om ook op de lange termijn een goede drinkwatervoorziening te verzekeren.⁴

De centrale elementen van het toezicht op de drinkwatertarieven zijn de eisen van kostendekkendheid, transparantie en non-discriminatie van de tarieven. Deze beginselen zijn in de Drinkwaterwet vastgelegd. De consument dient als gebonden afnemer te worden beschermd tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf. Een negatief effect van deze monopoliepositie kan namelijk zijn dat het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengt die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.⁵

3.2 Wettelijke context advies van de ACM

Het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater wordt gevormd door de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Relevant voor het toezicht op de tarieven zijn de artikelen 10 t/m 13 van de Drinkwaterwet, de artikelen 6 t/m 10 van het Drinkwaterbesluit en de artikelen 5 t/m 7

² Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT) p. 5.

³ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT) p. 5.

⁴ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT), p. 30. En: Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 895, D (MvA), p. 16/17.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 18 (Amendement Jansen) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 25 (Amendement Van der Staaij).

van de Drinkwaterregeling. Samen vormen deze artikelen het kader waarbinnen de drinkwaterbedrijven hun tarieven moeten vaststellen. De artikelen zijn opgenomen in bijlage 1.

De ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient de ILT bij de uitoefening van het toezicht op artikel 12, derde lid van de Drinkwaterwet en paragraaf 2.1 van het Drinkwaterbesluit advies te vragen aan de ACM. Op 15 december 2020 heeft de ILT per brief de ACM gevraagd een gerichte toetsing uit te voeren en advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2021.

4 Toetsingskader van drinkwatertarieven

Naar aanleiding van het bestuurlijk overleg van september 2016 tussen de drinkwatersector en de ILT heeft de ILT, in overleg met de ACM, het Toetsingskader drinkwatertarieven (hierna: Toetsingskader) opgesteld. Het Toetsingskader is opgesteld om de drinkwaterbedrijven nader inzicht te bieden in de wijze waarop zij invulling kunnen geven aan het wettelijk kader. Hiermee is het voor de drinkwaterbedrijven duidelijk hoe zij inzichtelijk kunnen maken dat zij aan het wettelijk kader voldoen. Het Toetsingskader geeft aan hoe de verschillende onderdelen van de wet getoetst worden en waarover (meer) informatie moet worden versterkt of (meer) toelichting moet worden gegeven. Met dit toetsingskader heeft de toezichthouder beoogd de wijze van de toetsing van de tarieven transparanter te maken door het formaliseren van de door de jaren heen gehanteerde toetsingsmethodiek. Bij de toetsing van de drinkwatertarieven 2021 is het Toetsingskader 2021 als uitgangspunt gehanteerd. Hoewel in de huidige toetsingsronde niet alle in dit toetsingskader beschreven toetsen zijn uitgevoerd, is de methodische beschrijving uit het toetsingskader onverminderd van toepassing.

In paragraaf 4.1 wordt de achtergrond van de gerichte toetsing beschreven. In paragraaf 4.2 is opgenomen welke wettelijke vereisten de ACM toetst op basis van de adviesaanvraag van de ILT. In paragraaf 4.3 wordt de werking van het kostprijsmodel beschreven.

4.1 Gerichte toetsing tarieven 2021

Als gevolg van de geconstateerde verbeteringen in 2018 heeft de ILT de ACM verzocht een gerichte toetsing uit te voeren. Dit betekent dat niet alle toetsen uit het Toetsingskader zijn uitgevoerd. De ILT heeft hiervoor een meerjarenplan opgesteld om te zorgen dat elk wettelijk vereiste met voldoende regelmaat getoetst wordt. In haar adviesaanvraag heeft de ILT per drinkwaterbedrijf gespecificeerd welke wettelijke vereisten dit jaar getoetst worden. Deze selectie is mede gemaakt op basis van voorgaande beoordelingen en de aanpassing van het toetsingskader (versie 2021). Daarnaast zijn een aantal bedrijven door de ILT vrijgesteld van specifieke toetsen, bij deze bedrijven zullen alleen de essentiële toetsen worden uitgevoerd (eventueel aangevuld met een specifiek aandachtspunt). In paragraaf 4.2 is opgenomen voor welke drinkwaterbedrijven dit geldt.

De ACM heeft bij de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2020 geconstateerd dat een aantal drinkwaterbedrijven de wettelijke drinkwateractiviteiten en niet-wettelijke activiteiten niet in alle gevallen correct geclassificeerd hadden. Ten tijde van de toetsing van de tarieven 2020 hebben de meeste drinkwaterbedrijven de activiteiten alsnog juist geclassificeerd.⁶ Tevens bleek dat de drinkwaterbedrijven verschillende uitgangspunten hanteerden ten aanzien van drinkwater en 'ander water'.⁷ Om te verduidelijken welke activiteiten onder artikel 7, lid 1 en 2 van de Drinkwaterwet vallen heeft de ILT haar classificatie van veelvoorkomende activiteiten verder aangescherpt. In de toetsingsronde 2021 wordt daarom specifiek gekeken naar de classificatie van activiteiten, dus de wettelijke (zoals bedoeld in artikel 7 lid 1 en 2 van de Drinkwaterwet) en niet-wettelijke activiteiten.

⁶ Zie voor meer achtergrond het ACM rapport Advies drinkwatertarieven 2020.

⁷ In de Drinkwaterwet art. 1 is de definitie opgenomen van 'drinkwater'. Al het overige water dat wordt geproduceerd en gedistribueerd door drinkwaterbedrijven kwalificeert als 'ander water'.

Een ander onderdeel van de gerichte toetsing op de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2021 betreft de toets op non-discriminatoire tarieven. Deze toets is door de ACM voor het laatst in 2019 uitgevoerd, waarbij voor een tweetal drinkwaterbedrijven bevindingen zijn geconstateerd.⁸

4.2 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst de ACM in 2021 niet op alle wettelijke verplichtingen en zijn enkele drinkwaterbedrijven uitgezonderd van specifieke toetsen. Op verzoek van de ILT is er voor gekozen om de volgende toetsen dit jaar uit te voeren:

Toetsing van de kosten

Totstandkoming van de begroting en tarieven

1. of uit de begroting blijkt op welke wijze de kosten – waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd – in het tarief zijn verwerkt (Drinkwaterwet artikel 12, eerste lid);
2. op welke wijze een in het voorgaande jaar gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is betrokken bij de raming van de kosten (Drinkwaterbesluit artikel 9, tweede lid, onderdeel a);
3. of de tarieven die het drinkwaterbedrijf hanteert non-discriminatoir zijn (Drinkwaterwet artikel 11, eerste lid);

Classificatie van activiteiten

4. op welke wijze het drinkwaterbedrijf de geïdentificeerde taken en activiteiten classificeert naar (i) wettelijke activiteiten conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet en (ii) niet-wettelijke activiteiten (Drinkwaterbesluit artikel 8, eerste lid);
5. of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Drinkwaterbesluit artikel 10, vierde lid).

Vermogenskosten

6. of de toerekening van de kosten van materiële vaste activa plaatsvindt op basis van afschrijvingsmethoden en -termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald (Drinkwaterwet artikel 11, derde lid);
7. of de activawaarde wordt bepaald als het gemiddelde van het begrote totaal van de activa per 1 januari en 31 december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend (Drinkwaterregeling artikel 6, tweede lid);
8. of de begrote kosten voor drinkwatervoorziening in het buitenland niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet (Drinkwaterbesluit artikel 8, tweede en derde lid);
9. of de vermogenskosten die het drinkwaterbedrijf begroot niet meer bedragen dan het product van de door de minister vastgestelde WACC en de begrote activawaarde (Drinkwaterwet artikel 11, tweede lid en Drinkwaterregeling artikel 6, eerste lid);
10. of een eventueel positief verschil tussen het bedrijfsresultaat en toegestane vermogenskosten in jaar t-2 is gecompenseerd in de tarieven voor het jaar t (Drinkwaterwet artikel 12, derde lid).

Drinkwaterbedrijven uitgezonderd van specifieke toetsen

Vanwege de gerichte toetsing op verzoek van de ILT worden specifieke toetsen zoals hierboven weergegeven, voor enkele drinkwaterbedrijven niet uitgevoerd. Toets 2 wordt niet uitgevoerd voor Oasen, WBG en WML. De toetsen 3 en 5 worden niet uitgevoerd voor Oasen en WBG. Voor toets 6

⁸ Zie voor meer achtergrond het ACM rapport Advies drinkwatertarieven 2019.

geldt dat deze enkel wordt uitgevoerd voor WML. De toetsen 7 en 8 worden niet uitgevoerd voor Oasen, WBG en WML.

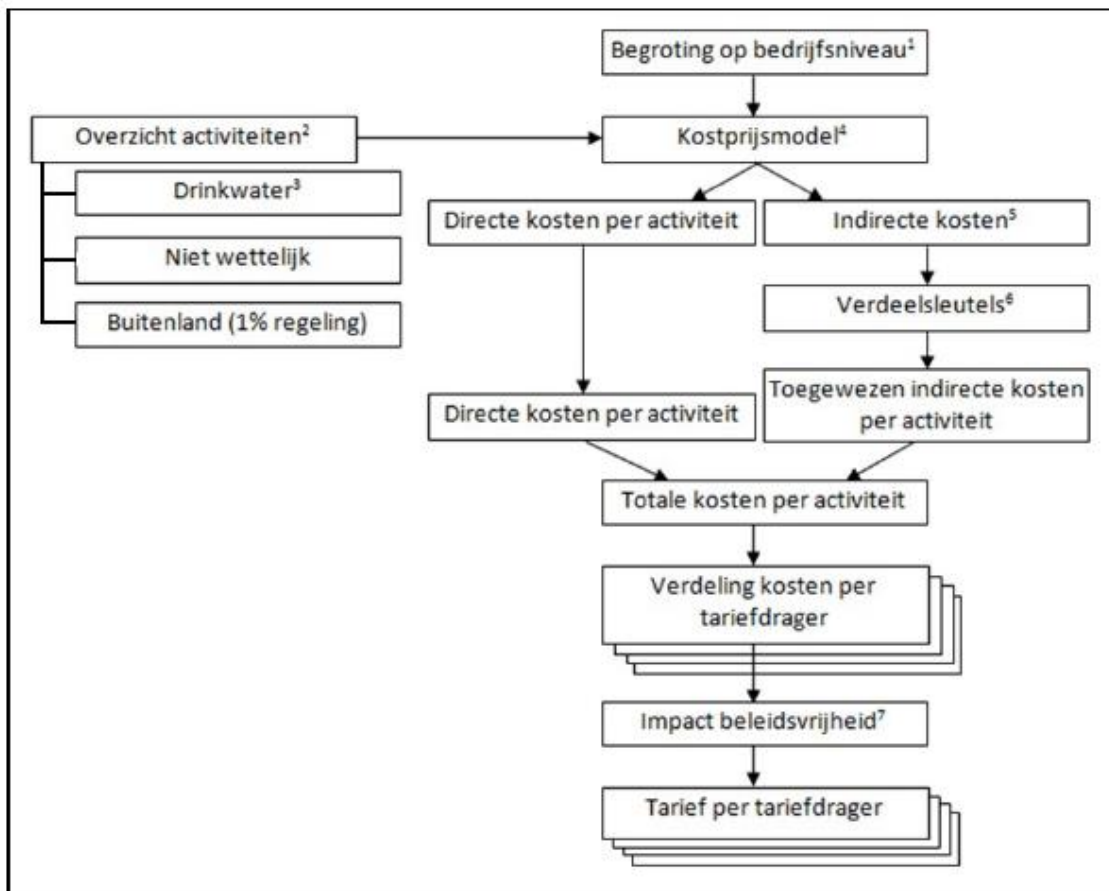
4.3 Beschrijving kostprijsmodel

Alle drinkwaterbedrijven hanteren een kostprijsmodel ter onderbouwing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2021. Het doel van de kostprijsmodellen is om op transparante wijze inzicht te geven dat de drinkwatertarieven kostendekkend, transparant en non-discriminatoir zijn. Ieder individueel drinkwaterbedrijf is daarbij verantwoordelijk voor de invulling van dit kostprijsmodel. Het kostprijsmodel dient er ook voor om de kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken afzonderlijk inzichtelijk te maken (ter voorkoming van kruissubsidiëring).

Ieder kostprijsmodel betreft een Excelbestand, dat bestaat uit een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen het kostprijsmodel met financiële en niet-financiële data, waarna de kostprijzen in het kostprijsmodel berekend worden. Naast het kostprijsmodel hebben de drinkwaterbedrijven ook een toelichting aangeleverd bij de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2021). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het kostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

Onderstaande figuur is een vereenvoudigde weergave van de manier waarop tarieven tot stand kunnen komen. Aan de hand van deze weergave blijkt dat enkele documenten, aansluitingen en dergelijke van belang zijn. Deze worden hieronder kort weergegeven.

Het startpunt bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven (zie figuur 1) zijn de kosten uit de totale begroting op concernniveau (1) van het drinkwaterbedrijf, zoals vastgesteld door de aandeelhouders van het drinkwaterbedrijf. Deze begroting wordt als basis gebruikt in het kostprijsmodel (4). Er moet een transparante en navolgbare (toegelichte) aansluiting zijn tussen de kosten in het kostprijsmodel en de totale begroting van het drinkwaterbedrijf.



Het drinkwaterbedrijf heeft zicht nodig op alle activiteiten die zij verricht (2), waaronder de drinkwatertaken (3) zoals genoemd in de Drinkwaterwet artikel 7, eerste en tweede lid. Daarbij is het van belang dat het drinkwaterbedrijf aangeeft op welke wijze zij alle activiteiten identificeert die kosten veroorzaken. Het drinkwaterbedrijf geeft vervolgens op transparante wijze aan hoe de kosten per activiteit zijn bepaald. Het gaat daarbij om zowel de directe als indirecte kosten. Directe kosten zijn rechte lijnen toe te rekenen aan een activiteit. Indirecte kosten (5) zijn kosten die geen rechtstreeks verband met een activiteit hebben (bijvoorbeeld huisvestingskosten hoofdkantoor). Indirecte kosten worden via verdeelsleutels (6) toegerekend aan verschillende activiteiten. De verdeelsleutels kunnen per drinkwaterbedrijf verschillen. De drinkwaterbedrijven moeten de gebruikte verdeelsleutels definiëren en onderbouwen (passendheid en redelijkheid) in de toelichting. Zowel bij het identificeren van de activiteiten als bij het bepalen van de kosten kan een drinkwaterbedrijf een materialiteitsgrens⁹ hanteren. Deze materialiteitsgrens is niet voorgeschreven en kan per bedrijf variëren.

De totale kosten voor een activiteit worden gevormd door de som van de directe kosten en de indirecte kosten. Vervolgens verdeelt het drinkwaterbedrijf de kosten per activiteit over verschillende tariefdragers

⁹ Materialiteit is een graadmeter van de mate van nauwkeurigheid die het drinkwaterbedrijf heeft gehanteerd bij het uitwerken van het kostprijsmodel. Het is aan het drinkwaterbedrijf zelf om een afweging (kosten-baten analyse) te maken in welke mate van detail zij de activiteiten (en bijbehorende kosten) identificeert. Bij een hogere nauwkeurigheid zal een drinkwaterbedrijf meer tijd en inspanning moeten leveren, vergeleken met een lage mate van nauwkeurigheid. De mate van nauwkeurigheid kan zowel worden weergegeven in een bedrag als in een tekstuele toelichting.

(bijvoorbeeld grootverbruik). Het drinkwaterbedrijf moet de keuzes die zij hierbij maakt in de toelichting bij het kostprijsmodel aangeven. Juist de wijze waarop de uitkomst van het kostprijsmodel zich vertaalt in de tarieven, is van essentieel belang in het kader van een effectief toezicht op de drinkwatertarieven.

Het staat een drinkwaterbedrijf vrij om boven op de uit het model volgende kostprijs een marge oftewel winst te rekenen die in lijn is met het tariefbeleid (7) van het desbetreffende bedrijf. Het tariefbeleid moet wel voldoende gedetailleerd toegelicht zijn. Deze marge dient per tariefdrager in redelijke verhouding te staan tot de kosten en te worden toegelicht in een toelichting bij het kostprijsmodel.

De overige tarieven (zoals bijvoorbeeld het aansluittarief) komen niet voort uit het kostprijsmodel. Het drinkwaterbedrijf moet hiervoor een afzonderlijke calculatie van de kosten opstellen die als basis dient voor deze tarieven.

4.4 Betrokken informatie en proces

In december 2020 en januari 2021 heeft de ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2021 de volgende informatie van de drinkwaterbedrijven van de ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2021;
- Onderbouwing tarieven 2021;
- Begroting (goedgekeurd door de aandeelhouders) 2021;
- Bedrijfsverslag 2019 (gecontroleerd door een onafhankelijke accountant), om de gerealiseerde WACC aan te tonen;
- Overige bijlagen ter verduidelijking/ondersteuning/onderbouwing bij het kostprijsmodel.

5 Totstandkoming van de drinkwatertarieven

In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de verrichte toetsen op de totstandkoming van de drinkwatertarieven en de uitkomsten daarvan. De volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Totstandkoming van de begroting (5.1);
2. Toepassing kostenefficiëntie in de begroting (5.2)
3. Non-discriminatoire drinkwatertarieven (5.3)
4. Werkwijze classificatie van activiteiten (5.4);
5. Ander water dan drinkwater (5.5);
6. Vermogenskosten (5.6).

5.1 Totstandkoming van de begroting

Uit artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet volgt dat uit de begroting van het drinkwaterbedrijf moet blijken op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

De drinkwaterbedrijven hanteren een kostprijsmodel (zie paragraaf 4.3 voor nadere toelichting) om uit de concernbegroting de kosten voor enkel wettelijke drinkwatertaken te destilleren. Het kostprijsmodel vormt daarmee de basis voor de totstandkoming van de tarieven van het drinkwaterbedrijf. De ACM acht de aansluiting tussen de kosten uit het kostprijsmodel met de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen hierbij essentieel. De begroting geeft namelijk onder meer inzage in de verwachte opbrengsten, kosten en het resultaat. Als deze aansluiting er niet is, kan de ACM niet nagaan op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

De ACM stelt vast dat de aansluiting tussen de concernbegroting en de kosten in het kostprijsmodel bij alle drinkwaterbedrijven zichtbaar is vastgelegd, en dat deze aansluiting achteraf op grond van de begroting is te maken. De ACM plaatst hierbij voor Waternet de kanttekening dat de begroting van Waternet wordt herleid uit de begroting van de gemeente Amsterdam. Waternet hanteert hierbij een egalisatiereserve als sluitpost op de begroting van de gemeente Amsterdam. Sinds 2019 begroot en behaalt Waternet een verlies door de drinkwatertarieven lager vast te stellen dan de kosten voor drinkwaterlevering. Om dit verlies te compenseren en om de drinkwatertarieven te drukken, heeft Waternet de egalisatiereserve de afgelopen jaren ingezet, waardoor deze egalisatiereserve de nul nadert. Waternet heeft in een gesprek met de ACM en de ILT aangegeven dat vanaf 2022 de egalisatiereserve weer zal worden opgebouwd middels de vaststelling van de tarieven.

De ACM stelt vast dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

5.2 Toepassing kostenefficiëntie in de begroting

Uit artikel 9, tweede lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de drinkwaterbedrijven bij de raming van de kosten (onderdeel van de begroting) een in het voorgaande jaar gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie moeten betrekken.

De ACM heeft de toets op kostenefficiëntie voor het laatst uitgevoerd bij de toetsing van de drinkwatertarieven 2019. Destijds heeft de ACM geconstateerd dat de drinkwaterbedrijven wel kostendalingen lieten zien, maar dat het niet altijd duidelijk was of dit het gevolg was van efficiëntie. Wel

hadden de drinkwaterbedrijven ten opzichte van eerdere jaren enkele verbeteringen doorgevoerd in de wijze waarop zij de behaalde kostenefficiëntie inzichtelijk maken en de verwerking hiervan in hun begroting.

De drinkwatertarieven 2021 worden eind 2020 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2019 het meest recente gerealiseerde jaar. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie dienen de drinkwaterbedrijven een vergelijking te maken van de kostenrealisatie in 2019 ten opzichte van de realisatie in eerdere jaren en dienen zij inzichtelijk te maken hoe de verbetering van de kostenefficiëntie is verwerkt in de begroting. De ACM merkt hierbij op dat een daling van de kosten niet direct te relateren is aan efficiëntie en een stijging van de kosten niet automatisch betekent dat het drinkwaterbedrijf inefficiënt is. Drinkwaterbedrijven dienen zelf de kostenverschillen ten opzichte van eerdere jaren te verklaren en de gerealiseerde kostenefficiëntie te motiveren.

Vanwege de gerichte toetsing is deze toets niet uitgevoerd voor Oasen, WBG en WML.

Bij de uitvoering van de toets op de gerealiseerde kostenefficiëntie over 2019, constateert de ACM dat Brabant Water, Dunea, Evides, PWN, Vitens en WMD een soortgelijk model gebruiken om inzichtelijk te maken wat de gerealiseerde kosten over 2019 zijn vergeleken met 2018. De verschillen worden vervolgens uitgesplitst naar kostenverhogende dan wel –verlagende maatregelen en of dit incidentele dan wel structurele verschillen betreffen. Een aantal drinkwaterbedrijven splitst de verschillen aan de hand van kostenverhogende dan wel –verlagende maatregelen verder uit aan de hand van bijvoorbeeld processen of kostencategorieën. Voor de hiervoor genoemde drinkwaterbedrijven constateert de ACM dat zij allen het jaar 2019 als uitgangspunt nemen voor de begroting van 2021. Bij het opstellen van de begroting houden zij tevens rekening met de gerealiseerde kostenverlagende maatregelen als gevolg van efficiëntie maatregelen in 2019 en anticiperen zij op de verwachte kosten voor 2021 afhankelijk van de activiteiten van het drinkwaterbedrijf voor dat jaar.

De ACM plaatst bij de uitvoering van deze toets een aantal kanttekeningen;

1. De wijze waarop een kostenverlaging wordt gekwalificeerd als efficiëntieverbetering, is verschillend per drinkwaterbedrijf en onderhevig aan de eigen invulling die het drinkwaterbedrijf hieraan geeft.
2. Een duidelijk wettelijk dan wel toetsingskader om de toets op efficiëntie op objectieve wijze uit te voeren ontbreekt voor de drinkwaterbedrijven.
3. Voor bijna alle getoetste drinkwaterbedrijven constateert de ACM dat de geanticiperde kostenstijging voor 2021 de gerealiseerde verbetering van kostenefficiëntie in 2019 overschrijdt. In het geval van WMD zijn de kostenverlagende maatregelen groter dan de kostenverhogende maatregelen in 2019 ten opzichte van 2018.

In het geval van Waternet constateert de ACM dat Waternet inzichtelijk maakt wat de gerealiseerde kosten over 2019 zijn vergeleken met 2018. Waternet betreft de gerealiseerde kostenontwikkeling en eventuele efficiëntie echter niet bij het opstellen van de begroting voor 2021. Waternet handelt daarmee niet conform artikel 9, tweede lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit.

De ACM adviseert de ILT duidelijkere richtlijnen op te nemen ten aanzien van de toets op efficiëntieverbeteringen uit het verleden die worden betrokken in de begroting van drinkwaterbedrijven. Voor de drinkwaterbedrijven dient duidelijk te zijn wanneer sprake is van efficiëntieverbeteringen en de transparantie die gewenst is ten aanzien van efficiëntieverbeteringen in relatie tot geanticiperde kostenstijgingen. Voor de ACM dient duidelijk te zijn wanneer een drinkwaterbedrijf voldoet aan de in het toetsingskader gestelde eisen.

5.3 Non-discriminatoire drinkwatertarieven

Uit artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet volgt dat drinkwatertarieven niet discriminerend behoren te zijn. Aan de eis van non-discriminatoire tarieven wordt ten minste voldaan als voor gelijke gevallen gelijke tarieven gerekend worden. Dit houdt in dat er een objectief verschil moet bestaan tussen afnemersgroepen om een ander tarief te rechtvaardigen.

Vanwege de gerichte toetsing is deze toets niet uitgevoerd voor Oasen en WBG.

Bij de toetsing van de drinkwatertarieven 2019 constateerde de ACM dat er bij Brabant Water en WML nog sprake was van gedifferentieerde tarieven. In beide gevallen ging het om contracten die waren afgesloten in het verleden. De drinkwaterbedrijven hebben in hun zienswijze destijds aangegeven dat dergelijke contracten niet meer aangegaan worden en dat de oude contracten bij afloop onder gelijke voorwaarden met non-discriminatoire tarieven zullen worden afgesloten.

Voor Brabant Water heeft de ACM bij de toetsing van de tarieven 2019 geconstateerd dat er nog 12 contracten liepen waarbij sprake was van discriminerende tarieven. Bij de toetsing van de tarieven 2021 is er sprake van nog vier tarief discriminerende contracten die in 2021 en 2022 aflopen. Aan het eind van 2021 zal de helft van deze contracten aflopen en in 2022 de andere helft.

In het geval van WML hebben de ILT en ACM de tarieven voor het jaar 2016 als discriminerend beoordeeld. WML heeft aangegeven zich in te spannen om de huidige contracten met gedifferentieerde tarieven met haar afnemers te beëindigen. De mate waarin dit gerealiseerd kan worden is echter afhankelijk van de medewerking van de betreffende afnemers, omdat de huidige tariefafspraken zijn vastgelegd in contracten met een looptijd van één tot meerdere jaren. WML geeft aan dat deze niet éézijdig kunnen worden gewijzigd. De tarieven van WML in nieuwe contracten zijn conform artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet.

De ACM heeft voor Brabant Water en WML vastgesteld dat er in 2021 nog contracten lopen waarbij sprake is van discriminerende tarieven. Dit betreft contracten die in het verleden zijn aangegaan en voor een langere periode zijn afgesloten. Voor nieuwe contracten van Brabant Water en WML, evenals voor de andere getoetste drinkwaterbedrijven heeft de ACM vastgesteld dat zij handelen conform artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet.

5.4 Werkwijze classificatie van activiteiten

De drinkwaterbedrijven hebben – sinds de introductie van het kostprijsmodel in 2016 – aanzienlijke verbeteringen doorgevoerd in de transparantie bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De begrote kosten per drinkwaterbedrijf zijn in de afgelopen jaren verdeeld over hoofdactiviteiten drinkwaterlevering, niet-wettelijke activiteiten en activiteiten in het buitenland.

In 2018 en 2020 heeft de ACM ten aanzien van de classificatie van activiteiten enkele verbeteringsmogelijkheden geconstateerd om tot een meer zuivere splitsing te komen. Om de afbakening van wettelijke drinkwatertaken te verduidelijken heeft de ILT in het toetsingskader 2021 een aangescherpte lijst opgenomen waarin veel voorkomende activiteiten zijn geclassificeerd. De ACM merkt hierbij op dat – vanwege nuance in de invulling van activiteiten – niet per se alle activiteiten door de individuele drinkwaterbedrijven op gelijke wijze geclassificeerd kunnen worden. De drinkwaterbedrijven blijven zelf verantwoordelijk voor het juist classificeren en toelichten van hun activiteiten.

Op verzoek van de ILT toetst de ACM om deze reden niet de volledige werkwijze om van de kosten zoals opgenomen in de concernbegroting te komen tot enerzijds drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) en anderzijds niet-drinkwater taken, maar enkel de classificatie van de geïdentificeerde activiteiten.

Bij de toetsing van de drinkwatertarieven 2020 heeft de ACM geconstateerd dat drinkwaterbedrijven verschillend zijn omgegaan met de classificatie van activiteiten als wettelijk dan wel niet-wettelijk. Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de ILT de classificatie van activiteiten in het Toetsingskader 2021 verder aangescherpt, waarbij specifiek aandacht is besteed aan engros leveringen en opbrengsten als gevolg van inzet/gebruik van eigen activa.

De ACM constateert dat Dunea in de berekening van de drinkwatertarieven voorgezuiverd rivierwater ten behoeve van de Hofvijver betreft. Dunea geeft aan zich ervan bewust te zijn dat dit niet juist is, maar dat de impact minimaal is omdat de afzet 0,12% van de totale drinkwaterlevering bedraagt en de kostprijs van voorgezuiverd rivierwater lager ligt dan de kostprijs van drinkwater. Vanaf 2022 wordt het kostprijsmodel hierop aangepast.

De ACM constateert dat Waternet de kosten van sprinklers betreft in de berekening van de tarieven voor drinkwaterlevering. In het toetsingskader van de ILT zijn de 'aanleg, onderhoud en inspectie aansluiting t.b.v. bluswatervoorzieningen/ sprinklersinstallaties' echter als niet-wettelijk opgenomen. Waternet handelt daarom niet conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet. In reactie op de vragen van de ACM heeft Waternet aangegeven dat de vastrechtkosten voor sprinklers zullen worden gecorrigeerd in het kostprijsmodel 2022 en opgenomen onder de niet-wettelijke activiteiten.

WML heeft aangegeven dat zij niet al haar activiteiten heeft kunnen rubriceren onder de lijst van activiteiten van de ILT. Dit betreft activiteiten die onder andere zien op het geven van voorlichting en educatie en administratieve werkzaamheden. Naar aanleiding van de vragen van de ACM heeft WML verduidelijkt dat deze activiteiten behoren tot het verkoopproces en de kosten aan de hand van verdeelsleutels zijn gealloceerd naar wettelijke drinkwaterlevering en ander water levering. Hiermee voldoet WML aan Drinkwaterwet artikel 7, tweede lid, onderdeel b.

De ACM constateert dat de drinkwaterbedrijven verbeteringen hebben laten zien in de classificatie van activiteiten vergeleken met vorig jaar, mede naar aanleiding van de aanscherping van het toetsingskader en de focus op classificatie van activiteiten bij de toets op drinkwatertarieven 2020. De ACM geeft wel mee dat de toelichting op activiteiten en de classificatie voor een aantal drinkwaterbedrijven duidelijker kan.

De ACM constateert dat Brabant Water, Evides, Oasen, PWN, Vitens, WBG en WML handelen conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

5.5 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

De Drinkwaterwet (artikel 1) omschrijft drinkwater als "water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, met uitzondering van

warm tapwater, dat door middel van leidingen ter beschikking wordt gesteld aan consumenten of andere afnemers". Ander water is water dat – ongeacht of het van drinkwaterkwaliteit is – gebruikt wordt voor een andere toepassing, zoals industrie- of productiewater.

De ACM heeft bij de toetsing van de drinkwatertarieven 2020 geconstateerd dat drinkwaterbedrijven verschillend omgaan met de interpretatie van drinkwater en ander water en dat sommige drinkwaterbedrijven veronderstellen dat de kwaliteit van het water doorslaggevend is voor de classificatie ervan als wettelijk drinkwater of ander water (niet-wettelijk). Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de ILT het Toetsingskader 2021 aangescherpt voor de classificatie van ander water. Hierin staat uitgelegd dat de toepassing van het water doorslaggevend is voor de classificatie van het water als drinkwater of ander water. Het kan ook voorkomen dat er geen inzicht bestaat in de bestemming van het geleverde water, in dat geval is het type contract (drinkwater of ander water) leidend.

Vanwege de gerichte toetsing is deze toets niet uitgevoerd voor Oasen.

Voor Brabant Water heeft de ACM geconstateerd dat de levering aan alle grootverbruikers werd geclassificeerd als drinkwater. Brabant Water heeft in haar reactie op vragen van de ACM met betrekking tot ander water aangegeven dat zij opnieuw analyses heeft uitgevoerd naar ander water conform de aangescherpte voorwaarden van de ILT. Van levering aan klanten met een verbruik > 100.000 m³ blijkt dat 6,8 miljoen m³ gekwalificeerd kan worden als ander water. De kosten per kubieke meter zijn gelijk aan die van de rest van het geproduceerde water omdat Brabant Water bij het productieproces geen onderscheid maakt tussen ander water en drinkwater. De kosten van zowel variabel als vastrecht zijn daarom recht evenredig verdeeld over de posten ander water en drinkwater. Brabant Water heeft een aangepast kostprijsmodel aangeleverd waarin de allocatie van drinkwater en ander water juist is verwerkt. Hierdoor vindt er een verschuiving plaats in de activa voor drinkwaterlevering, maar heeft verder geen effect op de begrote WACC.

PWN heeft in haar reactie met betrekking tot de aangescherpte toetsing voor ander water aangegeven dat PWN haar grote klanten met een afname groter dan 100.000 m³ per jaar heeft doorgenomen en komt tot de conclusie dat vier klanten ten onrechte geclassificeerd zijn als drinkwater klanten. De impact van de levering aan deze vier klanten bedraagt 0,56% van de totale levering van PWN. Gezien de geringe omvang van deze onjuiste classificatie op het kostprijsmodel geeft PWN aan dat zij voor de tariefonderbouwing 2022 de vier grote klanten conform het toetsingskader zal verwerken als ander water klanten.

Voor Vitens constateert de ACM dat Vitens de lijst grootverbruikers heeft onderzocht en beoordeeld op de classificatie van de grootverbruikers naar een eventueel andere bestemming dan drinkwater. Vitens constateert dat een klein deel van de afnemers binnen de groep grootverbruikers wordt geclassificeerd als industriële grootverbruikers. In het kostprijsmodel heeft Vitens de levering aan deze klanten geclassificeerd als drinkwater vanwege de geringe omvang (0,1% van de totale drinkwaterafzet).

Voor Waternet constateert de ACM dat zij weliswaar inzicht heeft geboden in de levering van ander water, maar specifiek met betrekking tot levering aan grootverbruikers, dan wel de toepassing van water door grootverbruikers geen toelichting heeft opgenomen in de onderbouwing van de drinkwatertarieven. Waternet heeft tot op heden geen inzicht geboden in de bestemming van het water door grootverbruikers.

Voor WBG heeft de ACM geconstateerd dat de levering aan alle grootverbruikers werd geclassificeerd als drinkwater. WBG heeft in haar reactie op vragen van de ACM m.b.t. ander water aangegeven dat zij

analyses heeft uitgevoerd naar ander water conform de aangescherpte voorwaarden van de ILT. Van levering aan klanten met een verbruik > 100.000 m³ blijkt dat 5,7 miljoen m³ gekwalificeerd kan worden als ander water. WBG heeft een aangepast kostprijsmodel aangeleverd waarin de allocatie van drinkwater en ander water juist is verwerkt. Hierdoor vindt er een verschuiving plaats in de vermogenskosten en activa voor drinkwaterlevering en valt de begrote WACC iets lager uit (van 2,06% naar 2,04%).

De ACM heeft voor WMD geconstateerd dat de levering van water aan grootverbruikers wordt gekwalificeerd als drinkwater op basis van de kwaliteit van het geleverde water. Deze classificatie is echter niet conform het toetsingskader, waarin gesteld wordt dat de toepassing van het water doorslaggevend is voor de kwalificatie ervan.

Dunea heeft in haar toelichting en beantwoording op de vragen die gesteld zijn door de ACM aangegeven dat zij geen inzicht kan verschaffen in de bestemming van het water door grootverbruikers.

De ACM merkt op dat de drinkwaterbedrijven naar aanleiding van de aanscherping van het toetsingskader van de ILT rondom de classificatie van drinkwater en ander water verbeteringen hebben laten zien in hun kostprijsmodel en meer inzicht hebben geboden in de manier waarop ander water wordt geclassificeerd. Desondanks constateert de ACM dat levering van ander water aan grootverbruikers door Dunea, PWN, Vitens, Waternet en WMD niet juist is geclassificeerd. Brabant Water en WBG hebben na vragen van de ACM hun kostprijsmodellen aangepast en voldoen daarmee evenals Evides en WML aan Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit

Op basis van bovenstaande bevindingen adviseert de ACM de ILT strenger toe te zien op de classificatie van drinkwater en ander water. Voor gevallen waarin niet eenduidig onderscheid gemaakt kan worden tussen drinkwater en ander water, bijvoorbeeld als een afnemer het water voor meerdere doeleinden gebruikt, adviseert de ACM de ILT om richtlijnen uit te werken voor de drinkwaterbedrijven zodat zij drinkwater en ander water op uniforme wijze kunnen classificeren.

5.6 Vermogenskosten

5.6.1 Toerekening kosten activa

Uit artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat het drinkwaterbedrijf de kosten van materiële vaste activa dient toe te rekenen op basis van afschrijvingsmethoden en –termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald.

De kosten van activa moeten verdeeld kunnen worden naar het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die eenduidig voor één activiteit worden ingezet (enkelvoudig) en activa die voor meerdere activiteiten (meervoudig) worden ingezet (bijvoorbeeld het hoofdkantoor van het drinkwaterbedrijf). In het geval van meervoudige inzet zal het drinkwaterbedrijf moeten toelichten hoe zij vanuit de totale activa een verdeling heeft gemaakt naar activiteiten van zowel de activawaarde als de bijbehorende afschrijvingskosten.

De ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht de ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

Vanwege de gerichte toetsing en de geconstateerde verbeterpunten vorig jaar, is deze toets enkel uitgevoerd voor WML. De ACM heeft vastgesteld dat WML de kosten van activa toerekent op basis van

algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes en dat zij handelt conform artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

5.6.2 Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal

Uit artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling volgt dat het drinkwaterbedrijf de activawaarde moet berekenen als het gemiddelde van de activawaarde per 1 januari en 31 december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend. De liquide middelen worden niet tot de activawaarde gerekend.

Vanwege de gerichte toetsing is deze toets niet uitgevoerd voor Oasen, WBG en WML.

In het geval van WMD is de berekening van de opgegeven gemiddelde activawaarde inclusief het niet-wettelijke deel geweest. WMD heeft in haar reactie een correcte berekening gedeeld met de ACM conform artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling. De impact hiervan op het kostprijsmodel is zeer gering (< 1% van de activawaarde).

De ACM heeft voor de getoetste drinkwaterbedrijven vastgesteld dat zij handelen conform artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

5.6.3 Kosten buitenlandse activiteiten (1% regeling)

Uit artikel 8, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland maximaal 1% mogen bedragen van de geraamde omzet van de drinkwatertaken. Het drinkwaterbedrijf dient hiervoor toe te lichten welke kostensoorten worden toegewezen aan de buitenlandactiviteiten en welke activa toezien op de buitenlandactiviteiten (inclusief activawaarde en omvang afschrijvingskosten).

In tabel 1 is per drinkwaterbedrijf het procentuele aandeel kosten voor buitenlandse activiteiten opgenomen ten opzichte van de geraamde omzet van drinkwatertaken. Vanwege de gerichte toetsing wordt deze toets niet uitgevoerd voor Oasen, WBG en WML.

Drinkwaterbedrijf	Kosten voor activiteiten in het buitenland (in €)	Procentueel aandeel kosten buitenlandse activiteiten
Brabant Water	€ 449.100	0,26%
Dunea	€ 1.441.500	1,03%
Evides	€ 1.983.708	0,88%
PWN	€ 680.214	0,38%
Vitens	€ 4.018.809	1,05%
Waternet	€ 1.155.578	0,68%
WMD	-	-

Tabel 1. Kosten buitenlandse activiteiten per drinkwaterbedrijf

De ACM constateert dat verschillende drinkwaterbedrijven de kosten van buitenlandse activiteiten corrigeren voor de bijbehorende opbrengsten. In het drinkwaterbesluit wordt gespecificeerd dat de kosten van buitenlandactiviteiten niet meer mogen bedragen dan 1% van de geraamde omzet van drinkwatertaken. Dit laat volgens de ACM geen ruimte om de opbrengsten hierop in mindering te brengen. In het geval van Vitens en Dunea overschrijden de begrote kosten de 1% regeling. Dunea rapporteert € 0,6 miljoen aan opbrengsten. Vitens rapporteert € 1,3 miljoen aan opbrengsten.

WMD heeft vorig jaar aangegeven dat zij in de begroting van 2020 €10.000 hebben opgenomen ten behoeve van het afstoten van de laatste buitenlandactiviteiten die ondergebracht zijn onder WMD Participaties B.V. Voor de begroting van 2021 zijn er geen begrote kosten voor activiteiten in het buitenland meer opgenomen. WMD heeft in een reactie bevestigd dat de buitenlandactiviteiten die ondergebracht zijn in de zustermaatschappij WMD Participaties B.V. vanaf januari 2021 compleet zijn afgestoten. Om deze reden komen er geen kosten terug in tabel 1 voor WMD.

De ACM stelt vast dat Brabant Water, Evides, PWN, Waternet en WMD handelen conform artikel 8, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit. De ACM stelt vast dat de kosten van Dunea en Vitens de 1% regeling overschrijden, waardoor Vitens en Dunea niet handelen conform artikel 8, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit.

5.6.4 Begrote vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC

Uit artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet en artikel 6, eerste lid, van de Drinkwaterregeling volgt dat het drinkwaterbedrijf de vastgestelde vermogenskostenvergoeding niet mag overschrijden.¹⁰ De vermogenskostenvergoeding is bedoeld om een redelijk rendement te behalen op de drinkwatertaken zoals bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet.

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding is in 2021 vastgesteld op 2,75%. In tabel 2 zijn de begrote vermogenskosten ten opzichte van de activawaarde voor 2021 per drinkwaterbedrijf weergegeven. Uit de kostprijsmodellen blijkt dat de begrote vermogenskosten voor drinkwaterlevering voor 2021 van alle getoetste lager zijn dan de maximaal toegestane vermogenskosten.

Drinkwaterbedrijf	Begrote vermogenskosten ¹¹ t.o.v. activawaarde
Brabant Water	0,49%
Dunea	2,08%
Evides	2,65%
Oasen	2,73%
PWN	2,74%
Vitens	2,68%
Waternet	0,68%
WBG	2,04%
WMD	1,87%
WML	2,05%

Tabel 2. Begrote vermogenskosten 2021 per drinkwaterbedrijf

Een onjuiste classificatie van wettelijke activiteiten (zie paragraaf 5.2) heeft voor diverse drinkwaterbedrijven als gevolg dat de vastgestelde activawaarde vermoedelijk niet volledig juist is. Door een onjuiste classificering kan het voorkomen dat niet-wettelijke activiteiten zijn opgenomen als wettelijke activiteit, waardoor de gemiddelde activawaarde voor wettelijke activiteiten wordt overschat. De ACM merkt om deze reden op dat niet alle begrote vermogenskosten een juiste indicatie weergeven en er mogelijk lichte afwijkingen zullen zijn ten opzichte van de begrote vermogenskosten op basis van

¹⁰ Dit betekent dat het drinkwaterbedrijf ten hoogste de geldende gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (hierna: WACC) mag hanteren. De WACC is het quotiënt van de vermogenskosten en de gemiddelde waarde van de activa.

¹¹ Naar aanleiding van aanvullende informatie van Brabant Water en WBG is deze berekening aangepast ten opzichte van hun kostprijsmodel.

de juiste classificatie van activiteiten. De ACM heeft niet voldoende informatie om de activawarde van deze activiteiten te corrigeren en kan daarom niet in elk geval de juiste berekening uitvoeren.

De ACM stelt dat Brabant Water, Dunea, Evides, WML, Oasen, PWN, WBG en Vitens, in lijn handelen met artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit. De ACM constateert voor Dunea, PWN, Vitens, WMD en Waternet, dat sprake is van activiteiten¹² die onjuist zijn geclassificeerd als wettelijk in hun kostprijsmodel waardoor dit invloed kan hebben op de begrote vermogenskosten zoals weergegeven in tabel 2. Voor WML constateert de ACM dat het drinkwaterbedrijf een aantal activiteiten niet heeft kunnen rubriceren aan de hand van de activiteitenlijst van de ILT, wat het inzicht in wettelijke en niet-wettelijke activiteiten niet ten goede komt.

De ACM constateert dat op basis van de kostprijsmodellen van de drinkwaterbedrijven, zij allen handelen in lijn met artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Doordat een aantal drinkwaterbedrijven activiteiten onjuist heeft geclassificeerd en hiervoor geen aangepast kostprijsmodel heeft aangeleverd, is het effect van de onjuiste classificatie op de begrote WACC niet bekend. De ACM adviseert de ILT daarom strenger toe zien op de juiste classificatie van activiteiten door drinkwaterbedrijven en hen richtlijnen mee te geven.

5.6.5 Compensatie positief verschil gerealiseerde en toegestane vermogenskosten

Uit artikel 12, tweede en derde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat het drinkwaterbedrijf een toets moet uitvoeren op de gerealiseerde vermogenskosten om vast te stellen of sprake is van een overschrijding van de toegestane vermogenskosten. Het drinkwaterbedrijf legt dit vast in een verslag vergezeld van een goedkeurende verklaring van een registeraccountant. Indien uit dit verslag blijkt dat er sprake is van een overschrijding dient het drinkwaterbedrijf dit te compenseren in de tarieven voor het jaar t+2.

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding was in 2019 3,4%. In tabel 3 zijn de gerealiseerde vermogenskosten in 2019 per drinkwaterbedrijf weergegeven. Brabant Water, Dunea, Oasen, PWN, Vitens, WBG, WMD en WML hebben in 2019 de toegestane vermogenskosten niet overschreden. Evides heeft in 2019 de maximaal toegestane vermogenskosten overschreden. Dit drinkwaterbedrijf heeft deze overschrijding meegenomen en gecompenseerd in de begrote vermogenskosten voor 2021.

Drinkwaterbedrijf	Gerealiseerde vermogenskosten t.o.v. activawarde
Brabant Water	1,76%
Dunea	2,52%
Evides	3,49%
Oasen	2,78%
PWN	2,42%
Vitens	2,32%
Waternet	1,07%
WBG	2,74%
WMD	2,32%
WML	2,48%

Tabel 3. Gerealiseerde vermogenskosten 2019 per drinkwaterbedrijf

¹² Hiertoe behoort ook de classificatie van drinkwater en ander water.

De ACM stelt vast dat alle getoetste drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, derde lid, van de Drinkwaterwet.

6 Conclusie

Vanwege de risicogerichte toetsing van de tarieven 2021 is de ACM enkel in staat om een conclusie te trekken op de specifieke toetsen dit jaar zijn uitgevoerd.

Totstandkoming begroting

Uit de toets voor de totstandkoming van de begroting 2021 (paragraaf 5.1) oordeelt de ACM dat alle getoetste drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet. Voor Waternet concludeert de ACM dat het drinkwaterbedrijf sinds 2019 een verlies begroot en dat de egalisereserve sindsdien is aangewend om het verlies op te vangen. In dit kader constateert de ACM dat de tarieven die Waternet hanteert in de begroting in beginsel niet kostendekkend zijn. In reactie op vragen van de ACM en de ILT heeft Waternet aangegeven dat de drinkwatertarieven 2022 zullen stijgen ten behoeve van de kostendekkendheid en om te voorkomen dat de egalisereserve negatief wordt.

Toepassing kostenefficiëntie in de begroting

Ten aanzien van de toets op toepassing van behaalde kostenefficiëntie uit het verleden in de begroting van 2021 (paragraaf 5.2), constateert de ACM dat Brabant Water, Dunea, Evides, PWN, Vitens en WMD allen de gerealiseerde kostenefficiënties inzichtelijk hebben gemaakt. De ACM constateert tevens dat de drinkwaterbedrijven een eigen invulling hebben voor efficiëntieverbeteringen en dat een duidelijk toetsingskader om deze toets objectief uit te kunnen voeren ontbreekt. Tevens constateert de ACM dat voor de meeste drinkwaterbedrijven die efficiëntieverbeteringen hebben meegenomen in de begroting van 2021 de geanticipeerde kostenstijgingen de efficiëntieverbeteringen overstijgen. De ACM adviseert de ILT om het toetsingskader voor de drinkwaterbedrijven aan te scherpen op dit punt en richtlijnen te verstrekken aan de sector over de definitie van kostenefficiëntie en transparantie te bieden over het begrip efficiëntie.

Voor Waternet constateert de ACM dat Waternet inzichtelijk maakt wat de gerealiseerde kosten over 2019 zijn vergeleken met 2018, maar deze niet betreft bij het opstellen van de begroting voor 2021.

Non-discriminatoire drinkwatertarieven

Uit de toets op non-discriminatoire drinkwatertarieven (paragraaf 5.3) constateert de ACM dat Dunea, Evides, PWN, Vitens, Waternet en WMD gelijke tarieven hanteren voor gelijke gevallen. Hiermee voldoen deze drinkwaterbedrijven aan artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet. De ACM heeft in eerdere jaren bij de toetsing van drinkwatertarieven geconstateerd dat Brabant Water en WML in het verleden contracten zijn aangegaan die niet voldoen aan het non-discriminatoire beginsel, maar dat dit bestaande contracten betreft die niet éézijdig kunnen worden gewijzigd. Beide drinkwaterbedrijven geven aan dat bij het afsluiten van nieuwe contracten wel non-discriminatoire tarieven worden gehanteerd.

Classificering wettelijke activiteiten

Ten aanzien van de classificatie van wettelijke activiteiten en drinkwater (paragraaf 5.4) constateert de ACM dat Brabant Water, Dunea, Evides, PWN, Vitens, WMD en WML hun activiteiten juist hebben geclassificeerd. De ACM plaatst voor WML een kanttekening met betrekking tot inzichtelijkheid. De ACM oordeelt dat Waternet de wettelijke drinkwateractiviteiten niet volledig juist classificeert. De ACM adviseert de ILT strenger toe te zien op juiste classificatie van activiteiten en waar mogelijk activiteiten duidelijker te definiëren zodat de classificatie op meer eenduidige wijze plaatsvindt.

Ander water dan drinkwater

Uit de toets op de toerekening van kosten voor ander water dan drinkwater (paragraaf 5.5) concludeert de ACM dat Brabant Water, Evides, Vitens, WMD en WML voldoende inzicht hebben geboden in de classificatie van drinkwater en ander water en de wijze waarop kosten worden toegerekend aan drinkwater enerzijds en ander water anderzijds. Voor Dunea en Waternet constateert de ACM dat zij onvoldoende inzicht kunnen verschaffen in de toepassing van water door grootverbruikers, hierdoor kan de ACM geen volledig oordeel geven over de juiste classificatie van ander water. De ACM oordeelt dat Dunea, PWN, Vitens en WMD de levering van ander water in een aantal gevallen ten onrechte hebben geclassificeerd als drinkwater, waardoor zij niet voldoen aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit. Op basis van bovenstaande bevindingen adviseert de ACM de ILT strenger toe te zien op de classificatie van drinkwater en ander water. Voor gevallen waarin niet eenduidig onderscheid gemaakt kan worden tussen drinkwater en ander water adviseert de ACM de ILT om richtlijnen uit te werken voor de drinkwaterbedrijven zodat zij drinkwater en ander water op uniforme wijze kunnen classificeren.

Toerekening kosten van activa

Uit de toets voor de toerekening kosten van activa (paragraaf 5.6.1) oordeelt de ACM dat WML de kosten van activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes en dat zij handelt conform artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

Activawaarde is gemiddelde van totaal

De ACM concludeert uit de toets op gemiddelde activawaarde (paragraaf 5.6.2) dat Brabant Water, Dunea, Evides, PWN, Vitens, Waternet en WMD handelen conform artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

WMD heeft bij de berekening van gemiddelde activawaarde in het kostprijsmodel de activawaarde van niet-wettelijke activiteiten betrokken. In reactie op vragen van de ACM heeft WMD een correcte berekening gedeeld met de ACM conform artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

Kosten buitenlandse activiteiten

Uit de toets voor de kosten buitenlandse activiteiten (paragraaf 5.6.3) oordeelt de ACM dat Brabant Water, Evides, PWN, Waternet en WMD handelen conform artikel 8, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit. WMD heeft aangegeven dat zij hun buitenlandactiviteiten vanaf januari 2021 volledig hebben afgestoten. Bij Vitens en Dunea constateert de ACM dat de kosten voor buitenlandse activiteiten de 1% regeling overschrijdt, waardoor zij niet handelen conform artikel 8, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit.

Begrote vermogenskosten 2020

Uit de toets voor de begrote vermogenskosten (paragraaf 5.6.4) oordeelt de ACM dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor een aantal drinkwaterbedrijven constateert de ACM dat enkele activiteiten ten onrechte als wettelijk zijn geclassificeerd maar dat de bijbehorende activawaarde en onvoldoende inzichtelijk is voor de ACM. Als gevolg hiervan kan de ACM niet met zekerheid stellen wat de begrote vermogenskosten zouden zijn indien activiteiten juist waren geclassificeerd.

Gerealiseerde vermogenskosten 2019

Uit de toets voor de gerealiseerde vermogenskosten 2019 (paragraaf 5.6.5) oordeelt de ACM dat alle getoetste drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, derde lid, van de Drinkwaterwet. Evides

heeft de maximale WACC in 2019 overschreden. Dit drinkwaterbedrijf heeft de WACC overschrijding van ca. € 800.000 gecompenseerd in de begroting van 2021.