



Advies

Aan Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.
Van De Autoriteit Consument en Markt

Ons kenmerk ACM/UIT/499122

Datum 6 september 2018

Onderwerp ACM/17/023174 Drinkwaterrapport Stichting Waternet 2018
Bijlage(n) -

Management samenvatting

De ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2018 van Stichting Waternet (hierna: Waternet). 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. De ACM beschrijft in hoofdstuk 2 de relevante artikelen.

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 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 naar drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken. 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 met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten (inclusief redelijk rendement), de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Daarnaast is het van belang dat de tarieven transparant zijn en 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.

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. De ILT heeft aangegeven dat de uitkomst van de toetsing van de drinkwatertarieven 2018 bepaalt of hier invulling aan wordt gegeven.

De ACM geeft hieronder voor Waternet voor tariefjaar 2018 de belangrijkste conclusies weer.

1. Drinkwaterkosten

Waternet heeft – sinds de introductie van het kostprijsmodel in 2016 – aanzienlijke verbeteringen doorgevoerd in de transparantie bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Waternet verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor activiteiten in het buitenland. Bij het classificeren en toelichten van de activiteiten baseert Waternet zich op de VEWIN lijst. De ACM merkt op dat – vanwege nuance in de invulling van activiteiten – niet alle activiteiten door de individuele drinkwaterbedrijven op gelijke wijze geclassificeerd kunnen worden. Waternet blijft zelf verantwoordelijk voor het juist classificeren en

toelichten van haar activiteiten. De ACM stelt vast dat Waternet deze classificatie inzichtelijk en transparant heeft gemaakt. De ACM constateert dat er bij de activiteiten die Waternet als drinkwatertaken heeft aangemerkt sprake lijkt te zijn van een mix van drinkwatertaken (zoals bedoeld in artikel 7 lid 1 en 2 van de Drinkwaterwet) en overige wettelijke activiteiten.

Waternet heeft ten opzichte van 2016 stappen gezet in het zichtbaar maken van de wijze waarop de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Echter heeft de ACM geconstateerd dat voor het bepalen van de kostenefficiëntie Waternet hanteert zich baseert op de begrote kosten van 2015 ten opzichte van 2016. De ACM concludeert dat Waternet wel een vorm van kostenefficiëntie betreft bij het opstellen van de begroting 2018, echter dat dit niet aansluit bij de in de wet bedoelde gerealiseerde efficiëntie.

2. Drinkwatertarieven

Waternet stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Bij het vaststellen van de tarieven hanteert Waternet de uitkomsten van het kostprijsmodel. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven.

De ACM merkt op dat de onderbouwing van overige tarieven (bijvoorbeeld voor het aansluittarief) geen onderdeel is van het huidige kostprijsmodel en derhalve verbetering behoeft.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Context	6
2.1	Doelstelling tarieftoezicht	6
2.2	Wettelijke context advies van de ACM	6
3	Toetsingskader van drinkwatertarieven	8
3.1	Inhoudelijke toetsing	8
3.2	Beschrijving kostprijsmodel	10
3.3	Betrokken informatie en proces	12
4	Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet	13
4.1	Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)	13
4.1.1	Totstandkoming van de begroting	13
4.1.2	Splitsing kosten naar drinkwatertaken	17
4.1.3	Vermogenskosten	23
4.2	Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)	26
4.2.1	Opbrengsten	26
4.2.2	Tarieven - tariefstelling	27
4.3	Overkoepelende toetsen (stap 3)	29
4.3.1	Kostendekkendheid van de tarieven	29
4.3.2	Publicatie van het tarievenoverzicht	30
5	Conclusie Waternet	31
	Bijlage 1 – Relevante artikelen wet- en regelgeving	32
	Bijlage 2 – Overzicht tarieven voor vastrecht en variabel	35

1 Inleiding

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) heeft op grond van het wettelijk kader (paragraaf 2.2) 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 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-drinkwatertaken, 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. Op grond van de toetsing van de totstandkoming van de tarieven voor 2018 kan de ILT overgaan op het geven van een aanwijzing als blijkt dat het drinkwaterbedrijf opnieuw niet aan de wettelijke bepalingen voldoet.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2018 van drinkwaterbedrijf Waternet. De ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van Waternet. Op 30 mei 2018 is Waternet in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en Waternet heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Naar aanleiding daarvan heeft Waternet de ILT op 8 juni aanvullende documentatie gestuurd, die in deze rapportage verwerkt is. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft de ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2018 van Waternet beschreven. De ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

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

2 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.

2.1 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 is 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, welke beginselen in de Drinkwaterwet zijn 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 brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.⁵ Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoire te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.2 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 22 december 2017 heeft de ILT per brief de ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2018.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

Naar aanleiding van het bestuurlijk overleg van september 2016 tussen de drinkwatersector en de ILT heeft de ILT, in samenwerking met de ACM, het Toetsingskader drinkwatertarieven 2018 (hierna: Toetsingskader) opgesteld. Het Toetsingskader is opgesteld om de drinkwaterbedrijven nader inzicht te bieden in de wijze waarop de drinkwaterbedrijven 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 kader 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 hebben de toezichthouders beoogd de wijze van de toetsing van de tarieven transparanter te maken door het formaliseren van de door de jaren heen gehanteerde toetsingsmethodiek.

De drinkwaterbedrijven hebben bij de totstandkoming van de tarieven 2018 gebruik gemaakt van een kostprijsmodel en een lijst met drinkwatertaken, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken (en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland). In paragraaf 3.2 wordt de werking van het kostprijsmodel beschreven.

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst de ACM of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna: Dwr). De ACM hanteert drie stappen bij het uitwerken van de wettelijke context van haar adviestaak:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen

Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 3: Toetsing van de overkoepelende toetsen

Deze stappen worden hieronder uiteengezet.

Stap 1: Toetsing van de kosten

De ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt. De ACM stelt bij deze stap vast:

Totstandkoming van de begroting

- of uit de begroting blijkt op welke wijze de kosten – waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd – in het tarief zijn verwerkt (Dww artikel 12, eerste lid);
- of het drinkwaterbedrijf heeft vastgesteld of zijn kostenefficiëntie (t-2) is verbeterd en of hij deze verbetering heeft betrokken bij het vaststellen van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel a)⁶;

⁶ Kostenefficiëntie komt tot uitdrukking door bij de raming van de kosten de in het voorafgaande jaar gerealiseerde kostenverbetering te betrekken.

- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b)

Splitsing kosten naar drinkwatertaken

- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

Vermogenskosten

- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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 (Dww artikel 11, derde lid);
- of de activawaarde voor dat jaar het gemiddelde is van het begrote totaal van de activa op 1 januari en 31 december (Dwr artikel 6, tweede lid);
- of de begrote kosten voor drinkwatervoorziening in het buitenland niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet en of deze kosten in mindering zijn gebracht op de begrote vermogenskosten (Dwb artikel 8, tweede en derde lid);
- of de vermogenskosten die het drinkwaterbedrijf begroot niet meer bedragen dan het product van de door de minister vastgestelde WACC en de begrote activawaarde (Dww artikel 11, tweede lid en Dwr artikel 6, eerste lid);
- of een eventueel positief verschil tussen bedrijfsresultaat en toegestane vermogenskosten in het jaar t-2 is gecompenseerd in de tarieven voor het jaar t (Dww artikel 12, derde lid).

Stap 2: toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. De ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven - tariefstelling

- of het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de berekeningsmethode van de tarieven wordt gevormd door een raming van de kosten die worden doorberekend in de drinkwatertarieven (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel b);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid).

Stap 3: overkoepelende toetsen

De derde stap bestaat uit het toetsen van de overkoepelende toetsen aan de wettelijke eisen. De ACM stelt bij deze stap vast:

Tarieven zijn kostendekkend op totaalniveau

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid).
- of de tarieven op individueel niveau kostendekkend zijn (brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, kenmerk: IENM/BSK-2015/203899).

Publicatie van het tarievenoverzicht

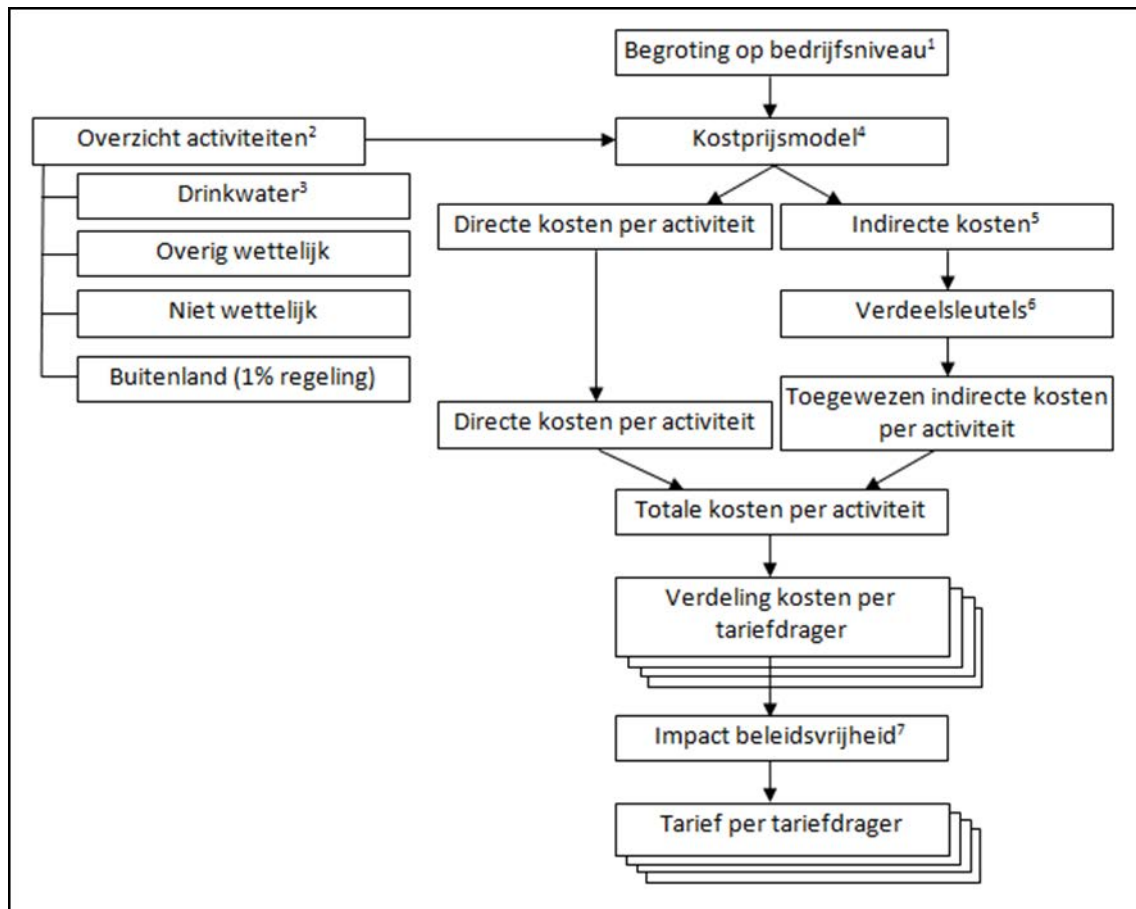
- of het drinkwaterbedrijf een tarievenoverzicht heeft gepubliceerd waarin tenminste de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter zijn opgenomen (Dwb artikel 10, tweede lid).

3.2 Beschrijving kostprijsmodel

Alle drinkwaterbedrijven hanteren een kostprijsmodel ter onderbouwing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2018. Het doel van de kostprijsmodellen is om op transparante wijze inzicht te kunnen bieden dat de drinkwatertarieven kostendekkendheid, transparant en non-discriminatoire 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 is 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 heeft Waternet ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: *Onderbouwing tarieven 2018*). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het kostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

Onderstaand 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.



Figuur 1 Vereenvoudigde weergave werking kostprijsmodel

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 Gemeenteraad. 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 DWW artikel 7 eerste en tweede lid. Daarbij is het van belang dat het drinkwaterbedrijf aan geeft op welke wijze zij alle activiteiten identificeert die kosten veroorzaken. Het drinkwaterbedrijf vervolgens op transparante wijze aan kunnen geven hoe tot de kosten per activiteit zijn bepaald. Het gaat om zowel de directe en 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 verschillend zijn. 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 materialiteitsgrens⁷ hanteren. Deze materialiteitsgrens is niet voorgeschreven en kan per bedrijf variëren.

De totale kosten voor een activiteit worden gevormd door het optellen van de directe kosten en de indirecte kosten. Vervolgens verdeelt het drinkwaterbedrijf de kosten per activiteit over verschillende tariefdragers (bijvoorbeeld grootverbruik). Het drinkwaterbedrijf moet de keuzes die zij hierbij maakt in de toelichting bij het kostprijsmodel aangegeven. Juist de wijze hoe tot de uitkomsten 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 met 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 dienen voor deze tarieven.

3.3 Betrokken informatie en proces

In december 2017 heeft de ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2018 de volgende informatie over Waternet van de ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2018;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2018;
- Goedgekeurde (door de gemeenteraad) begroting 2018;
- Bedrijfsverslag 2016, om de gerealiseerde WACC aan te tonen;
- Overige bijlagen ter verduidelijking/ondersteuning/onderbouwing bij het kostprijsmodel.

De ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 13 april 2018 via de ILT aan Waternet toegestuurd. Waternet is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te reageren op het conceptadvies. Waternet heeft op 24 mei 2018 een reactie gestuurd, deze hebben de ACM en Waternet besproken 30 mei 2018. Vervolgens heeft Waternet op 7 juni 2018 nog aanvullende informatie en opmerkingen aan de ACM gestuurd. Deze reactie is waar relevant in de rapportage verwerkt.

⁷ 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.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet

In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de verrichte toetsen op de totstandkoming van de drinkwatertarieven en de uitkomsten daarvan. De opbouw is als volgt:

- Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen
- Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen
- Overkoepelende toetsen

4.1 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.1.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwater en niet-drinkwatertaken (4.1.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.1.3).

4.1.1 Totstandkoming van de begroting

4.1.1.1 *Aansluiting bedrijfsbegroting met kostprijsmodel*

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.

Waternet hanteert een kostprijsmodel (zie paragraaf 3.2 voor nadere toelichting) om uit de bedrijfsbegroting de kosten voor de drinkwatertaken te destilleren. Het kostprijsmodel vormt daarmee de basis voor de totstandkoming van de tarieven van het drinkwaterbedrijf. Waternet geeft aan dat de begroting van de Gemeente Amsterdam kaderstellend is voor Waternet. In de begroting van de Gemeente Amsterdam zijn de begrotingen van de diverse programmaonderdelen opgenomen. Zo ook die van Water. Hierin zijn tevens de begrote kosten, opbrengsten en het resultaat voor 'drinkwater' toegelicht. Met drinkwater doelt de Gemeente Amsterdam op de taken die Waternet verricht. Dit zijn zowel de drinkwater- en niet-drinkwatertaken.

De ACM acht de aansluiting tussen de kosten in het kostprijsmodel en de begroting zoals goedgekeurd door de directie en de Gemeenteraad hierbij essentieel. De begroting van Waternet geeft namelijk onder meer inzage in de verwachte kosten, opbrengsten en het resultaat. Als deze aansluiting er niet is, kan de ACM niet nagaan op welke wijze de kosten voor drinkwatertaken in de drinkwatertarieven zijn verwerkt.

Waternet heeft de aansluiting tussen de begroting Gemeente Amsterdam en kostprijsmodel zichtbaar gemaakt. De ACM heeft deze opstelling – in vereenvoudigde weergave – hieronder opgenomen. Hieruit volgt dat Waternet enkele correcties heeft doorgevoerd ten opzichte van de begroting Gemeente Amsterdam. De reden is dat een aantal posten zijn gesaldeerd in de begroting van de Gemeente Amsterdam. De Gemeente Amsterdam saldeert op grond van vereisten uit de jaarverslaggeving in een aantal gevallen in de begroting de operationele kosten met bijbehorende opbrengsten. Ten behoeve van het doel van het kostprijsmodel moeten de kosten afzonderlijk inzichtelijk worden gemaakt. De saldering moet dus teniet worden gedaan.

Tabel 1 Aansluiting bedrijfsbegroting Waternet en het kostprijsmodel (bedragen in euro's)

		Totaal
Begroting Gemeente Amsterdam, programmaonderdeel Water		109.728.252
<i>Presentatiecorrecties t.b.v. kostprijsmodel</i>		
Dienstverlening Watertransportmij Rijn-Kennemerland (WRK)	6.953.664	
Kosten happertjes en standpijpen	313.125	
Brandkranen overige gemeentes	234.000	
<i>Subtotaal</i>		<i>7.500.789</i>
Compensatie overschrijding WACC 2016	- 2.282.419	
<i>Subtotaal</i>		<i>- 2.282.419</i>
Totale kosten kostprijsmodel		114.946.622

Waternet geeft aan dat ze enkele correcties heeft gemaakt om de aansluiting tussen de begroting Amsterdam en het kostprijsmodel, namelijk:

1. Dienstverleningsovereenkomst met de Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland (WRK). Waternet verzorgt het beheer en onderhoud. Bedrag is € 6.953.664 en betreft een schatting gebaseerd op de afgestemde DVO met de NV WRK uit 2017. Dit betreft een uitsplitsing van de gesaldeerde kosten en opbrengsten en opbrengsten;
2. Kosten voor happertjes en standpijpen á € 313.125 welke volledig in rekening gebracht worden bij de stadsdelen en overige afnemers;
3. Deel brandkranen voor andere gemeentes dan Amsterdam (€ 234.000). Dit bedrag is een schatting en is gebaseerd op de gerealiseerde doorbelastingen in 2016;
4. De compensatie van de WACC overschrijding uit 2016 van € 2.282.419. De ACM merkt op dat het wenselijker is dat de correctie van de WACC 2016 niet wordt verwerkt door een correctie op de begrote kosten 2018. Dit leidt er toe dat de kosten in het kostprijsmodel een gemengd karakter krijgen. Het zuiver presenteren van de correctie van de WACC overschrijding heeft de voorkeur van de ACM.

De ACM stelt vast dat de aansluiting tussen de bedrijfsbegroting 2018 en de kosten in het kostprijsmodel bij Waternet zichtbaar is vastgelegd, en dat deze aansluiting achteraf op grond van de begroting is te maken. Het kostprijsmodel is dus gebaseerd op een raming van de kosten (begroting).

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet. De ACM merkt op dat het de voorkeur verdient dat Waternet de correctie van de overschrijding van de WACC 2016 niet verwerkt als een correctie op de kosten die begroot zijn voor 2018.

4.1.1.2 Kostenefficiëntie

Uit artikel 9, tweede lid sub a van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie.

De drinkwatertarieven 2018 worden eind 2017 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2016 het meest recente gerealiseerde jaar. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht de ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2016 met de

realisatie uit eerdere jaren. De ACM merkt op dat niet alle stijgingen/dalingen te relateren zijn aan efficiëntiemaatregelen; kosten worden namelijk door meer factoren beïnvloed.

Waternet geeft in de toelichting op het kostprijsmodel aan dat zij bij de begroting 2018 efficiëntie uit 2016 heeft meegenomen in de tariefstelling voor 2018. Waternet heeft de kostenefficiëntie van 2016 gemeten door de begroting van 2016 te vergelijken met de begroting van 2015. De ACM merkt op dat het hier dus niet gaat om een vergelijking van gerealiseerde kosten, maar om een vergelijking van ingeschatte kosten. Het vergelijken van begrotingen leidt niet tot het aantonen van een gerealiseerde kostenefficiëntie. Waternet heeft tijdens de wederhoor aangegeven dat zij bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2019 hier opvolging aan zal geven.

In de opgeleverde stukken heeft Waternet aangegeven welke kostenstijgingen/dalingen er in 2016 werden verwacht ten opzichte van 2015 en geeft hierbij de reden van de mutaties weer. Alhoewel Waternet in haar documentatie toelichting geeft bij de reden van de mutaties, merkt de ACM op dat Waternet geen onderscheid maakt naar incidentele en structurele kostenstijgingen en dalingen. De onderstaande tabel is een vereenvoudigde weergave van de gerealiseerde kostenontwikkelingen.

Tabel 2 Gerealiseerde kostenontwikkelingen (bedragen in euro's)

Onderdeel	Structureel/ Incidenteel	Totaal
2015 (begroting)		110.677.000
Kostenverlagende maatregelen	- 1.232.000	- 1.232.000
Kostenverhogende maatregelen	3.986.000	3.986.000
Totale ontwikkeling	2.755.000	2.755.000
2016 (begroting)		113.432.000

Daarnaast heeft Waternet een aansluiting gemaakt tussen de realisatie 2015 en de begroting voor 2018. De effecten van de prestatievergelijking zijn onderdeel van deze ontwikkelingen, maar in dit document niet één op één te herleiden. Zoals in 4.1.1.3 uitgebreider is omschreven heeft Waternet gebruikt gemaakt van een additionele notitie om de verbinding tussen het verbeterplan en de begroting 2018 inzichtelijk te maken. De onderstaande tabel is een vereenvoudigde weergave van de aansluiting die Waternet heeft gemaakt tussen de realisatie 2015 en de begroting 2018 inclusief efficiëntieverbeteringen.

Tabel 3 Kostenontwikkelingen tussen realisatie 2015 en begroting 2018

Onderdeel	Structureel	Incidenteel	Structureel/Incidenteel	Totaal
Realisatie 2015 (bedrijfsverslag)				110.677.000
Structurele ontwikkeling 2016				2.755.000
Basis 2016				113.432.000
Kostenverlagende maatregelen 2018	0	- 2.968.000	- 5.043.000	- 8.011.763
Kostenverhogende maatregelen 2018	0	0	4.854.000	4.854.000
Totale ontwikkeling	0	- 2.968.000	- 189.000	- 3.157.000
Begroting 2018⁸				110.275.000

Zoals uit dit overzicht (en de onderliggende details) blijkt dat per saldo sprake is van een verwachte kostendaling in 2018. Uit de onderliggende documentatie blijkt dat de kostenverlagende maatregelen bij Waternet vooral bestaan uit een daling in de afschrijvingskosten en de vreemd vermogenskosten.

De ACM stelt vast dat Waternet niet in lijn handelt conform artikel 9, tweede lid sub a van het Drinkwaterbesluit. Dit komt doordat (i) Waternet zich niet baseert op realisatiecijfers (maar enkel op begrote cijfers) en (ii) Waternet meer duidelijkheid kan scheppen door de maatregelen te categoriseren naar incidenteel en structureel. Waternet heeft tijdens de wederhoor aangegeven dat bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2019 aan dit punt opvolging gegeven zal worden.

4.1.1.3 Onderlinge prestatievergelijking

Uit artikel 9, tweede lid sub b van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met de onderlinge prestatievergelijking. Momenteel is de Prestatievergelijking 2015 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven.⁹ De drinkwaterbedrijven stellen een verbeterplan op naar aanleiding van de prestatievergelijking. Het verbeterplan geeft de voornemens weer van het drinkwaterbedrijf om de prestaties te verbeteren.

Waternet heeft naar aanleiding van de onderlinge prestatievergelijking een verbeterplan opgesteld voor 2018. In het verbeterplan 2018 heeft Waternet zich ten doel gesteld om de huidige streefwaardes te continueren. Voor het onderdeel 'klantwaardering' ziet Waternet kansen op verbetering. Waternet geeft aan dat zij gestart is met het Domein Klant, waarbij de klantprocessen worden gedigitaliseerd. Dit programma heeft tot doel een hogere klantwaardering te bewerkstelligen en tegelijkertijd tot kostenreductie leiden. Waternet geeft aan de dienstverlening te verbeteren door het voor de klant makkelijker te maken om online zaken te regelen. Zoals vermeld in paragraaf 4.1.1.2 heeft Waternet als doel een efficiëntieverbetering van € 250.000 te bereiken. Volgens Waternet is deze efficiëntieverbetering het resultaat van stijgende kapitaallasten en reductie van diverse kosten zoals drukwerk, porti en overige dienstverlening. De kostenreductie van € 250.000 is verwerkt in de Waternetbegroting 2018 en daarmee verwerkt in de tarieven 2018.

⁸ Het verschil met de totale kosten zoals in het kostprijsmodel opgenomen (zie tabel 1) wordt veroorzaakt door een presentatieverschil van kosten in de begroting enerzijds en de vergelijking voor de efficiëntiemeting anderzijds.

⁹ Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 22 november 2016.

De ACM is van mening dat Waternet heeft aangetoond dat zij bij het opstellen van de begroting rekening heeft gehouden met de onderlinge prestatievergelijking.

De ACM stelt vast dat Waternet voldoet aan artikel 9, tweede lid sub b van het Drinkwaterbesluit.

4.1.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken

Uit artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat een drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet mag doorberekenen in de drinkwatertarieven.

Dit betekent dat zicht moet zijn op de kosten die uitsluitend toezien op de wettelijke taken volgens uit artikel 7, eerste en tweede lid van de drinkwaterwet. Waternet stelt haar begroting op voor heel Waternet. De bedrijfsbegroting omvat alle taken en activiteiten van het drinkwaterbedrijf (zowel drinkwatertaken als overige taken en activiteiten). De begroting van heel Waternet geeft niet expliciet inzicht in de kosten die enkel verband houden met de drinkwatertaken. Daarom moet Waternet de kosten zoals opgenomen in de bedrijfsbegroting verdelen naar enerzijds drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) en anderzijds overige taken. Het correct maken van deze splitsing is van essentieel belang. Waternet hanteert een kostprijsmodel om uit de bedrijfsbegroting de kosten voor enkel de drinkwatertaken te destilleren. Het kostprijsmodel vormt daarmee de basis voor de totstandkoming van de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf. De ACM verwacht dat Waternet de keuzes die in dit proces gemaakt zijn inzichtelijk maakt en toelicht in het kostprijsmodel, danwel in een toelichtend document. Zie figuur 1 in paragraaf 3.2 voor een schematische weergave van de werking van het kostprijsmodel.

De ACM toetst bij deze kostensplitsing:

- Op welke wijze Waternet waarborgt dat Waternet alle taken en activiteiten die zij verricht identificeert (4.1.2.1);
- Op welke wijze Waternet de geïdentificeerde taken en activiteiten classificeert naar (i) artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen en (ii) overige activiteiten (4.1.2.1);
- Op welke wijze Waternet waarborgt dat per activiteit alle directe¹⁰ en indirecte¹¹ kosten zijn geïdentificeerd en toegekend (4.1.2.3);
- Welke verdeelsleutels¹² Waternet heeft gebruikt bij het toerekenen van de indirecte kosten aan activiteiten (4.1.2.4); en
- Op welke wijze Waternet de kosten van drinkwatertaken verdeeld over (i) vastrecht en (ii) variabel tarief (4.1.2.5).

¹⁰ De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze volledig toezien op deze éne activiteit.

¹¹ De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.

¹² Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

4.1.2.1 *Werkwijze identificatie activiteiten*

Gedurende 2015 en 2016 heeft Waternet, mede in het kader van de gewijzigde belastingwetgeving, een inventarisatie gedaan van alle activiteiten. Om tot deze resultaten te komen zijn de volgende acties ondernomen:

- Alle sectorbegrotingen zijn door specialisten doorgenomen;
- Alle budgetverantwoordelijken zijn gevraagd lijsten aan te vullen waarin de reeds bekende activiteiten genoemd werden;
- In de lijst is een onderscheid gemaakt tussen wettelijke en niet-wettelijke activiteiten;
- Deze lijsten zijn via MT's gevalideerd.

Waternet meldt dat bij de identificatie van activiteiten er geen ondergrens wordt gehanteerd voor materialiteit; alle activiteiten worden door Waternet in beeld gebracht. De ACM interpreteert dit als een materialiteitsgrens van nul.

De ACM is van mening dat de beschreven en gehanteerde methode in de basis voldoende borging geeft dat Waternet volledig is geweest in het identificeren van taken en activiteiten.

4.1.2.2 *Werkwijze classificatie activiteiten*

Waternet heeft vervolgens haar activiteiten gelabeld als zijnde drinkwatertaak danwel overige activiteit. Waternet hanteert in het kostprijsmodel de volgende subcategorieën:

- Drinkwatertaken
- Overig wettelijke activiteiten
- Buitenland
- Niet-wettelijke taken

Hierbij baseert Waternet zich op de lijst die in 2015 is opgesteld door de VEWIN. De VEWIN heeft de activiteiten op deze lijst geïdentificeerd aan de hand van de activiteiten waarvoor drinkwaterbedrijven een opbrengst genereren. De ACM heeft in eerdere rapportages aangegeven dat een lijst kan helpen bij het classificeren van de activiteiten van een drinkwaterbedrijf. Tegelijkertijd heeft de ACM aangegeven dat een dergelijke lijst niet volledig hoeft te zijn, doordat een drinkwaterbedrijf bij het identificeren van haar activiteiten tot de conclusie kan komen dat de lijst een specifieke activiteit niet bevat. Het drinkwaterbedrijf blijft dus verantwoordelijk voor het juist classificeren en toelichten van haar activiteiten.

De ACM heeft de lijst van de VEWIN beoordeeld en constateert dat bij het opstellen van de lijst keuzes gemaakt zijn die zij niet geheel kan volgen. De ACM benadrukt dat het bij de classificatie van de activiteiten gaat om de toelichting van het drinkwaterbedrijf zelf en niet zozeer om de verwijzing naar een lijst. De ACM merkt hierbij op dat de drinkwatertaken specifiek in de Drinkwaterwet zijn vastgelegd in artikel 7, lid 1 en 2. Dit in acht nemende heeft de ACM enkele opmerkingen ten aanzien van de lijst:

- Aanleg, onderhoud en inspectie aansluiting ten behoeve van brandblusvoorziening / sprinklerinstallaties (nr. 27). Ondanks dat deze activiteiten volgen uit artikel 21 van de Drinkwaterwet worden deze toch aangemerkt als zijnde een drinkwatertaak.
- In de lijst is levering van water via (openbare) watertappunten en standpijpen inclusief onderhoud (nr. 33) aangemerkt als een overig wettelijke taak. Tegelijkertijd wordt in de lijst

aangegeven dat deze keuze is gebaseerd op artikel 7 lid 1 en 2 van de drinkwaterwet. De lijst lijkt hiermee in strijd met zichzelf.

- De vergoeding voor acceptgiro, administratie en incasso ten behoeve van de betaling van de drinkwaternote door de afnemer (nr. 34) wordt in de lijst aangemerkt als een overige wettelijke taak. Gesteld zou kunnen worden dat deze werkzaamheden zo verbonden met de werkelijke levering en distributie van drinkwater dat deze taken onlosmakelijk verbonden zijn met drinkwatertaken. Deze kosten (en opbrengsten) zouden dan volgens de ACM ook meegenomen moeten worden bij het bepalen van de drinkwatertarieven.

Dit betekent dat het niet is uit te sluiten dat kosten voor wettelijke niet-drinkwatertaken betrokken worden bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven.

Waternet heeft daarnaast een totaaloverzicht¹³ opgenomen waarin zij alle activiteiten benoemt uit de VEWIN lijst en zelf een onderbouwing heeft gegeven hoe zij de activiteit classificeert. Waternet geeft tevens aan uit welk artikel van de Drinkwaterwet de activiteiten voortvloeien. Hiermee biedt Waternet inzicht in de classificatie die zij heeft toegepast op elk van haar activiteiten.

De ACM stelt vast dat Waternet de classificatie inzichtelijk en transparant heeft gemaakt. De ACM constateert dat Waternet enkele activiteiten heeft aangemerkt als overig wettelijke taak terwijl dit volgens de ACM een drinkwatertaak betreft. Dit heeft gevolgen voor de kosten die Waternet meeneemt bij het vaststellen van de kostprijzen voor de drinkwatertaak. Het effect hiervan is volgens de ACM in zijn geheel niet materieel, omdat het grootste deel van de door Waternet als 'overig wettelijk' geclassificeerde activiteiten wel als drinkwatertaken te classificeren zijn.

4.1.2.3 Werkwijze identificatie kosten

Waternet heeft in het kostprijsmodel kosten opgenomen van heel Waternet en elimineert vervolgens de kosten van activiteiten die niet met drinkwateractiviteiten te maken hebben. Deze kosten bestaan uit de kosten voor zowel de niet-wettelijke activiteiten, activiteiten in het buitenland als de overige activiteiten van Waternet. Om die reden dient Waternet de kosten voor elk van de activiteiten te identificeren. Waternet licht toe hoe zij vanuit de begroting de splitsing maakt in de kosten naar:

- Direct. Directe kosten worden direct aan de betreffende activiteit toegewezen.
- Indirect. Indirecte kosten worden op grond van een verdeelsleutel toegewezen aan de verschillende activiteiten.

De uitkomsten uit het kostprijsmodel geven de volgende verdeling weer:

Tabel 4 Verdeling directe kosten en indirecte kosten per subcategorie (bedragen in euro's)

	Drinkwater	Overig wettelijk	Buitenland	Niet-wettelijk	Totaal
Directe kosten	84.322.479	5.987.788	1.000.000	2.397.637	93.707.904
Indirecte kosten	20.202.861	689.905	-	345.952	21.238.718
Totale kosten	104.525.340	6.677.693	1.000.000	2.743.589	114.946.622

Uit deze opstelling blijkt dat Waternet 81,5% van de kosten aanmerkt als directe kosten. Waternet geeft aan dat zij de directe kosten heeft geïdentificeerd op grond van de inrichting van de

¹³ Hoofdstuk 3 uit het document "Onderbouwing Tarieven Drinkwater Waternet 2018"

administratie. De begroting is opgebouwd vanaf de afdelingsbudgetten (kostenplaatsen). In het afdelingsbudget wordt begroot op projectnummers, voor zowel de reguliere werkzaamheden (jaarlijks terugkerend) als ook de incidentele projecten (alleen in budgetjaar). De projectnummers zijn gekoppeld aan de onderkende activiteiten (zie paragraaf 4.1.2.1).

De indirecte kosten (of kosten die toewijsbaar zijn aan meerdere projecten) die moeten worden toegewezen aan de drinkwatertaken en overige activiteiten vormen 18,5% van de totale kosten. Ten aanzien van de indirecte kosten (ad € 21.238.718) geldt dat Waternet verdeelsleutels moet hanteren om deze kosten te verdelen over de verschillende activiteiten. In zijn algemeenheid geldt dat de keuze van verdeelsleutels in hoge mate een subjectief karakter kent. Enkel een volledige en duidelijke motivering van de gekozen verdeelsleutels leidt tot het transparant maken van de kostenverdeling. In paragraaf 4.1.2.4 geeft de ACM een oordeel over de door Waternet gekozen verdeelsleutels.

4.1.2.4 Verdeelsleutels toewijzen indirecte kosten aan drinkwatertaken en overige activiteiten

De ACM acht het van groot belang dat Waternet inzichtelijk maakt hoe zij de indirecte kosten verdeelt over de drinkwatertaken en overige activiteiten. De reden hierbij is dat het verdelen van deze kosten over activiteiten gebaseerd is op de verdeelsleutels die Waternet zelf kiest.

De ACM merkt op dat in het kostprijsmodel per activiteit enkel de uitkomsten zijn weergegeven van de verdeling van de indirecte kosten. Waternet heeft daarnaast toegelicht welke verdeelsleutels zij heeft gehanteerd om de indirecte kosten (ad € 21.238.718) te verdelen over de verschillende activiteiten. Waternet kent de indirecte kosten in het kostprijsmodel toe aan de activiteiten: drinkwater, overige wettelijke activiteiten, niet-wettelijke activiteiten en buitenland.

De indirecte kosten van Waternet hebben voornamelijk betrekking op de overige personeelskosten en huisvestingskosten. De verdeelsleutels die Waternet hanteert zijn consistent met voorgaande jaren. De overhead wordt in het kostenmodel verdeeld op basis van de begrote uren per hoofdproces. Hiervoor worden de begrote directe uren van 2017 gebruikt.

Op basis van deze toelichting is het voor de ACM inzichtelijk en navolgbaar hoe Waternet komt tot de verdeling van indirecte kosten over de overig wettelijke activiteiten, niet wettelijke activiteiten en de drinkwatertaken.

4.1.2.5 Werkwijze verdeling tussen variabel tarief en vastrecht

Waternet heeft in het kostprijsmodel € 104.525.341 toegewezen aan de drinkwatertaken. Vervolgens heeft Waternet deze kosten verdeeld over enerzijds (i) variabel tarief en (ii) vastrecht. In het kostprijsmodel zijn de kosten voor de drinkwatertaken per benchmarkproces weergegeven.

Verdeling vanuit hoofdcategorieën naar variabel en vastrecht

Waternet hanteert bij de verdere kostensplitsing het uitgangspunt dat (i) onbenutte capaciteit – bestaande uit onder meer wettelijke (reservecapaciteit) als seizoensgebonden c.q. klimatologische capaciteit – is opgenomen in het vastrecht en (ii) de kosten die verband houden met de benutte capaciteit en overige aan drinkwater gerelateerde kosten zijn opgenomen in het variabele drinkwatertarief.

Om de aan drinkwatertaken toegewezen kosten te verdelen over vastrecht en het variabel tarief, heeft Waternet de kosten per benchmarkproces verdeeld naar de volgende onderdelen:

- Water variabel: Deze kosten worden volledig toegerekend aan het variabele tarief. Dit betreft kosten voor energie, chemicaliën en provinciale grondwaterheffing.

- Productie: beschikbare/ totale capaciteit van de productielocaties. De benuttingsgraad productiecapaciteit wordt gebaseerd op de verhouding tussen de piekvraag en de gemiddelde vraag. De benutte capaciteit gaat naar variabel tarief en het onbenutte deel naar vastrecht;
- Distributie en aansluiting: Waternet heeft gekozen voor de optie piekcapaciteit per uur voor distributie en aansluiting. Waternet houdt bij het plaatsen van de leidingen rekening met het feit dat niet iedereen tegelijk de kraan open zal zetten en hierdoor kleinere leidingen / kalibers plaatst. De piekcapaciteit is afgezet tegen de gemiddelde vraag van drinkwater (exclusief engros leveringen).
- Verkoop: Deze kosten zijn volledig toegerekend aan vastrecht.

Verdeling binnen variabel

Waternet maakt een tweedeling in de berekening van het variabel tarief. Waternet berekent namelijk enerzijds een kostprijs voor engrosleveringen en anderzijds voor de reguliere drinkwaterleveringen. Hiertoe splitst Waternet de kostencategorieën als volgt:

- Water variabel en productie: De kosten worden op basis van de verhouding tussen de verwachte levering (in m³) gesplitst.
- Distributie: De kosten worden verdeeld op grond van het aantal km leidingwerk dat ingezet wordt voor drinkwaterlevering enerzijds en engrosleveringen anderzijds.
- Aansluiting en verkoop: De kosten worden verdeeld op basis van het aantal aansluitingen van regulier drinkwaterlevering ten opzichte van het aantal aansluitingen voor engrosleveringen. Vanwege het lage aantal engrosaansluitingen (3 stuks) komen deze kosten nagenoeg geheel voor rekening van reguliere drinkwaterlevering.

Vervolgens hanteert Waternet impliciet de veronderstelling dat water in belangrijke mate een homogeen product is waarbij kostprijs technisch het niet veel uitmaakt in welke hoeveelheid het afgenomen wordt. Waternet stelt het verbruik onafhankelijk van de aansluitgrootte. De kosten per kubieke meter worden daarom berekend door de totale kosten die zijn toegewezen aan het verbruik te delen op de verwachte afgenomen hoeveelheid volume. Dit resulteert in een kostprijs van € 0,79 per m³ voor reguliere drinkwaterleveringen en € 0,56 per m³ voor engrosleveringen (zie bijlage 2).

De ACM heeft onvoldoende informatie om na te gaan of de uitgangspunten die Waternet bij deze verdere kostenverbijzondering binnen het variabel tarief hanteert geoorloofd zijn.

Verdeling binnen vastrecht

Binnen vastrecht maakt Waternet onderscheid naar de typen aansluitingen. Voor de mate waarin de kosten bij het vastrecht aan de aansluitproducten per kaliber worden toegewezen, houdt Waternet rekening met het type aansluiting. Hierbij wordt in eerste instantie het gelijktijdigheidsprincipe gevolgd waardoor meer kosten worden toegerekend aan aansluitingen met een hogere capaciteit. Daarnaast wordt een correctiefactor gebruikt om naar verhouding minder kosten aan kleinere aansluitingen toe te rekenen. Deze factor is op een aantal uitgangspunten gebaseerd waaronder de concentratiefactor, werkelijke piekcapaciteit en de hiermee samenhangende risico's van aansluitingen. Onder concentratiefactor verstaat Waternet: "*Kleine aansluitingen in woonwijken of een flatgebouw liggen dicht bij elkaar dan grote aansluitingen naast fabrieken op een groot industrieterrein. Hierdoor zijn er bij de kleine aansluitingen minder kosten gemoeid.*" Dit mondt uit in een gewogen kostprijs per aansluitcategorie (kaliber).

Ongemeten klanten

Waternet heeft ook te maken met een (relatief) groot aantal aansluitingen zonder watermeter (ca. 130.000 (merendeels) huishoudens, te weten 25,4% van het totaal aantal aansluitingen). Voor deze aansluitingen hanteert Waternet een eenhedentarief. Per pand worden maximaal 9 eenheden in rekening gebracht. Als berekende eenheid geldt:

- Een vertrek van 6 m² of meer
- Een keuken
- Een kuipbad
- Een tuin groter dan 65 m²
- Een garage

In de begroting gaat Waternet uit van het totale aantal eenheden en de prijs per eenheid. Om aansluiting te krijgen met de totale drinkwaterlevering in m³'s worden ook de ongemeten leveringen in m³'s uitgedrukt. Dit is gebaseerd op een benadering, omdat – logischerwijs – de werkelijke levering aan deze klantgroep niet gemeten is.

Om de kostenverdeling per tariefdrager ook door te kunnen zetten naar de berekeningseenheden brengt Waternet per 2018 voor iedere ongemeten klant ook een vastrecht (kleingebruik) in rekening. Het variabele deel wordt afhankelijk gemaakt van het aantal eenheden.

De ACM acht het aannemelijk dat de door Waternet toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten over variabel tarief en vastrecht) in het kader van het kostprijsmodel.

4.1.2.6 Conclusie splitsing kosten naar drinkwatertaken

De ACM is van mening dat Waternet voldoende inzichtelijk heeft gemaakt welke kosten zij als basis hanteert voor het vaststellen van de drinkwatertarieven. De ACM plaatst hierbij wel de kanttekening dat er bij de activiteiten die Waternet als drinkwatertaken heeft aangemerkt sprake lijkt te zijn van een mix van drinkwatertaken en overige wettelijke activiteiten.

Voor de onderdelen betreffende identificatie en classificatie van de activiteiten meldt de ACM dat Waternet voldoende transparant is geweest in haar werkwijze en dat zij door middel van haar werkwijze voldoende borging geeft wat betreft de volledigheid van identificatie van activiteiten. Wat betreft de classificatie van de activiteiten is de ACM van mening dat Waternet haar keuzes duidelijk gemotiveerd heeft, echter de uiteindelijke classificatie van drinkwatertaken¹⁴ en overige wettelijke taken is volgens de ACM niet volledig juist.

Bij de kostenverdeling naar directe en indirecte kosten waarbij verdeelsleutels een belangrijke rol spelen meldt de ACM dat Waternet voldoende transparant is geweest over haar werkwijze. Waternet geeft inzicht in hoe zij deze kosten heeft gescheiden;

- Waternet geeft een toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;
- Waternet maakt de gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk en geeft een korte toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels.

¹⁴ Activiteiten op basis van artikel 7.1 en 7.1 van de drinkwaterwet

Als laatst bij het onderdeel toekenning van de kosten aan het variabeltarief, het vastrecht en de ongemeten klanten is de ACM van mening dat Waternet voldoende transparant is geweest in haar toelichting op de uitvoering.

4.1.2.7 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 drinkwater¹⁵ worden toegerekend. Ander water is water dat – ongeacht of het van drinkwaterkwaliteit is – gebruikt wordt voor een andere toepassing.

Waternet merkt het industriewater dat zij levert aan als ander water. Hiervoor geldt dat het kostprijsmodel inzicht biedt in de uitkomsten van de kostentoerekening die Waternet heeft verricht. Waternet geeft ten aanzien van de kosten aan zich te baseren op het ramingsmodel industriewater 2016. Daarnaast licht Waternet toe in het toelichtingsdocument welke kosten zij toerekent aan industriewater. De ACM merkt op dat voor toekomstige jaren het waarde toevoegt als Waternet de berekening onderdeel zou laten zijn van het kostprijsmodel, danwel dat een nadere tekstuele toelichting gegeven wordt.

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.1.3 Vermogenskosten

4.1.3.1 Waardering historische kostprijs

Uit artikel 11, vierde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat het drinkwaterbedrijf als grondslag voor het berekenen van de vermogenskosten de materiële vaste activa moet waarderen tegen de historische kostprijs.

Waternet heeft in de toelichting op het kostprijsmodel opgenomen dat zij de materiële vaste activa waardeert overeenkomstig het Besluit Begroting en Verantwoording voor gemeenten en provincies (besluit van 17 januari 2003). Daarin is opgenomen dat de materiële vaste activa gewaardeerd moeten worden tegen historische kostprijs.

De ACM merkt op dat Waternet in de toelichting aangeeft dat investeringen kleiner dan € 100.000 niet worden geactiveerd. Dit is overeenkomstig de “De Beleidsnota Activeren, waarderen en afschrijven 2017” welke is vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam.

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

4.1.3.2 Toerekening kosten van 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. Dit heeft als doel om de kosten van activa te kunnen verdelen 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

¹⁵ De drinkwaterwet 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.”

toe moeten lichten hoe zij vanuit de totale activa een verdeling hebben gemaakt 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. Onderstaande tabel bevat de afschrijvingen en activa van Waternet zoals opgenomen in het kostprijsmodel.

Tabel 5 Afschrijvingskosten en activa per activiteit (bedragen in euro's)

Activiteit	Afschrijvingskosten (A)	Activawaarde (B)	Procentueel (= A/B)
Drinkwaterlevering	21.318.022	310.361.092	6,87%
Overig wettelijke activiteiten	601.657	12.656.902	4,75%
Buitenland (1% regeling)	-	-	0,00%
Niet wettelijke taken	112.023	1.171.506	9,56%
Totaal	22.031.702	324.189.500	6,80%

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht Waternet toe dat materiële vaste activa worden afgeschreven overeenkomstig de bepalingen in het Besluit Begroting en Verantwoording voor gemeenten en provincies (besluit van 17 januari 2003). Hierin is opgenomen dat de materiële vaste activa worden afgeschreven op basis van de lineaire methode over de verwachte gebruiksduur van de verschillende componenten waaruit het betrokken actief bestaat. De afschrijving start op 1 januari na ingebruikname van de betreffende activa.

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.1.3.3 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.

Waternet begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2018 op € 310,4 miljoen. Op 1 januari verwacht Waternet een waarde van € 302,6 miljoen en op 31 december een waarde van € 318,1 miljoen. De ACM constateert dat Waternet in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend.

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

4.1.3.4 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 het kostprijsmodel geeft Waternet € 1,0 miljoen aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De omzet voor drinkwaterlevering heeft Waternet begroot op

€ 105,6 miljoen, waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,95% bedragen van de geraamde omzet van drinkwatertaken.

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 8, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit.

4.1.3.5 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.¹⁶ 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.

Uit artikel 8, derde lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat de kosten ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland in mindering worden gebracht op de toegestane vermogenskostenvergoeding. Concreet betekent dit dat een drinkwaterbedrijf de keuze maakt tussen (i) het rendement volledig zelf behouden of uitkeren aan de aandeelhouder(s) of (ii) een deel van haar rendement inzetten ten behoeve van het stimuleren van drinkwatervoorziening in het buitenland.

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding voor de periode 2018 en 2019 bedraagt 3,4%.¹⁷ Op grond van de door Waternet geïdentificeerde activawaarde betekent dit een vermogenskostenvergoeding van maximaal € 10,5 miljoen. Waternet heeft de maximaal toegestane vermogenskosten in 2016 overschreden met € 2,3 miljoen. Waternet dient deze te corrigeren, waardoor een maximale vermogenskostenvergoeding in 2018 overblijft van € 7,7 miljoen.

Uit het kostprijsmodel van Waternet blijkt dat de begrote vermogenskosten voor 2018 € 5,1 miljoen bedragen. Hiermee zijn de begrote vermogenskosten lager dan de maximaal toegestane vermogenskosten. De ACM constateert echter dat Waternet de vermogenskosten van zowel drinkwatertaken (4,9 miljoen) als overige wettelijke activiteiten (€ 0,2 miljoen) betreft bij de berekening van de begrote vermogenskosten. Het betrekken van overige wettelijke activiteiten is niet in lijn met artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet.

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Wel merkt de ACM op dat bij de toets naar maximaal toegestane vermogenskosten alleen de vermogenskosten van de drinkwatertaken meegenomen dient te worden.

4.1.3.6 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.

Uit dit verslag blijkt dat Waternet in 2016 de toegestane vermogenskosten heeft overschreden. De ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten in 2016 5,12%

¹⁶ 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.

¹⁷ Zie brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, kenmerk: IENM/BSK-2017/216061

bedroeg¹⁸, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2016 4,2% was.¹⁹ Dit resulteert in een overschrijding van € 2,3 miljoen. Waternet heeft deze overschrijding meegenomen en gecorrigeerd in de begrote vermogenskosten voor 2018.

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 12, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.2 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.2.1);
2. Of Waternet inzichtelijk maakt hoe de tarieven vanuit de kosten zijn afgeleid (4.2.2);
3. Of Waternet niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwd zijn (4.2.3).

4.2.1 Opbrengsten

4.2.1.1 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2016). Om dit te kunnen toetsen maakt Waternet idealiter inzichtelijk of de omzet in 2018 plus mutaties (bijvoorbeeld afzetgroei) en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2016. Het gaat hierbij primair om de aantallen aansluitingen (ten behoeve van het vastrecht) en het afgenomen aantal m3 (ten behoeve van het variabel tarief).

Waternet licht in de toelichtingsdocumentatie toe welke ontwikkelingen in afzet, zowel aantallen als verbruik, er zijn ten opzichte van het voorafgaande jaar. Waternet geeft aan dat aantal aansluitingen in de begroting 2018 is gebaseerd op de aantallen van 2016, en de mutaties van 2017 en 2018. De mutaties in 2017 en 2018 komen voort uit sloop, nieuwbouw, correctie voor HAT aansluitingen²⁰ en bemetering. Deze laatste zorgt voor een verschuiving van ongemeten aansluitingen naar gemeten administratieve aansluitingen.

Voor het verbruik baseert Waternet zich op de hoeveelheid drinkwater die Waternet in zijn distributiegebied levert. Deze wordt vastgesteld door de pompstations in Amsterdam en Heemstede. Waternet geeft aan dat de gerealiseerde leveringen van de laatste 2 jaar het jaarpatroon bepalen.

De ACM constateert aan de hand van het toelichtingsdocument dat Waternet voor zowel de begroting 2017 als 2018 meerdere scenario's heeft opgesteld waarbij de omzetten, aantal aansluitingen en m3 verschillend zijn ingeschat. In de prognose voor 2018 heeft Waternet gebruik gemaakt van de tarieven conform het tarievenbesluit²¹ van de Gemeente Amsterdam. Waternet geeft aan dat zij een hogere omzet verwacht dan in eerste instantie is berekend voor de tariefbepaling en opgenomen is in de begroting 2018.

¹⁸ Vermogenskosten (15.690.000) / gemiddelde activawaarde (306.430.000)

¹⁹ Zie brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, kenmerk: IENM/BSK-2015/203899.

²⁰ Bij HAT-eenheden maken meerdere bewoners (administratieve aansluitingen) gebruik van 1 gezamenlijke keuken en badkamer.

²¹ B&W-besluit, 28 november 2017

De ACM stelt vast dat Waternet bij de raming van de met drinkwaterlevering te behalen omzet de gerealiseerde omzet in 2016 heeft gebruikt. De ACM constateert dat Waternet handelt conform artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit.

4.2.2 Tarieven - tariefstelling

4.2.2.1 Opbouw tarieven

Uit artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat transparant moet zijn hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid.

Uit paragraaf 4.1.2 blijkt dat Waternet inzichtelijk maakt in het kostprijsmodel welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor drinkwaterlevering. Vervolgens maakt Waternet inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan de individuele vastrecht- en variabele tarieven. Waternet toont het verschil tussen deze kostprijzen en tarieven. Het verschil schrijft Waternet toe aan eigen vermogenskosten (de winstmarge).

Waternet heeft voor het aansluittarief een individuele kostprijsberekening opgesteld. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de totstandkoming van de betreffende kostprijs. De ACM merkt op dat Waternet de tekstuele toelichting op dit onderdeel nog kan aanscherpen alsmede een verdere onderbouwing van de individuele kostprijzen van de overige wettelijke taken.

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.2.2.2 Tariefstelling – op kosten gebaseerd

Volgens artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit, moeten de elementen en wijze van berekening van de tarieven gevormd worden door een raming van de kosten van de drinkwatertaken. Hieruit volgt dat de wijze van berekening van de tarieven voor drinkwatertaken gebaseerd moet worden op een raming van de kosten voor deze taken. Naast de eis van kostendekkendheid op totaalniveau dienen individuele tarieven in redelijke verhouding te staan tot de kosten.²²

Nadat Waternet de kostprijs per tariefdrager heeft vastgesteld (zie paragraaf 4.1.2.5), bepaalt zij het rendement (marge) per tariefdrager. Het toewijzen van het rendement is een uitwerking van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf. De (afwijkende) marges moeten gebaseerd zijn op vastgelegde besluitvorming (tariefbeleid). Het drinkwaterbedrijf dient dit ook als zodanig toe te lichten. Dit kan zowel in het kostprijsmodel of in de toelichtende informatie die Waternet heeft verstrekt bij het kostprijsmodel.

In de tabel hieronder is weergegeven hoe de kosten van het variabele tarief en het vastrecht zich verhouden tot het rendement dat aan deze categorieën is toegewezen. Hieruit blijkt dat de verwachte verhouding van rendementen niet in lijn ligt met de verhouding van kosten van water en capaciteit. Waternet geeft in haar toelichting nadere uitleg over de keuzes die zij heeft gemaakt. Voor een overzicht van de marge per tariefdrager wordt verwezen naar bijlage 2.

²² Brief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de ILT van 19 november 2013, IenM kenmerk IENM/BSK-2013/268016.

Tabel 6 Verdeling totale kosten en rendement over variabel tarief en vastrecht

	Variabel tarief	Vastrecht	Totaal
Totaal kosten (excl. rendement)	62,83%	37,17%	100%
Rendement	19,76%	80,24%	100%

Tariefbeleid

In de Directievergadering van Waternet is in november 2017 een tarieven- en margebeleid vastgesteld. Waternet geeft aan dat dit beleid in 2018 verder zal worden uitgewerkt en samen met de tariefvoorstellen 2019 ter besluitvorming wordt voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam. Waternet geeft aan dat in het tarieven- en margebeleid van november 2017 enkele wijzigingen ten opzichte van voorgaande jaren zijn doorgevoerd. Enkele aspecten van dit tariefbeleid zijn:

- Huishoudens zonder watermeter dit jaar voor het eerst een vastrecht betalen. Hierbij is het tarief voor deze huishoudens gelijk gesteld aan het tarief dat bemeterde huishoudens betalen. Naast het vastrecht betalen de huishoudens zonder watermeter een variabel tarief, gebaseerd op het aantal eenheden (zie paragraaf 4.1.2.5).
- Het vastrecht voor bedrijven in Amsterdam worden gebaseerd op het jaarverbruik en niet op de grootte van de aansluitleiding of watermeter. Reden hiervoor is dat de aansluitleidingen van bedrijven in Amsterdam merendeels overgedimensioneerd zijn. Per klasse zijn de aantallen en de gemiddeld benodigde capaciteit bepaald en de te dekken vastrechtkosten worden dienovereenkomstig verdeeld

Waternet heeft de tarieven in lijn gebracht met de voor 2018 berekende kostprijzen waarbij de marges op een meer evenwichtige manier tussen de producten worden verdeeld. Dit blijkt ook uit de marges op individueel tariefniveau. Dit is in lijn met het tariefbeleid van Waternet.

Engrosleveringen

Met betrekking tot de engrostariefgroepen meldt de ACM dat de drie engrostariefgroepen te maken hebben met onderling afwijkende tarieven, waarvan één tarief zelfs onder de kostprijs. Waternet geeft aan dat de engrostarieven voor PWN en Dunea contractueel zijn bepaald via langlopende contracten. De contracten met PWN lopen tot 2028 en met Dunea tot 2037. Uit overwegingen van continuïteit – zowel bij de producent als afnemer – zijn de overeenkomsten over een lange periode, vaak 30 jaar, afgesloten. De bestaande overeenkomsten kennen prijsformules die niet stroken met het prijsbeleid van Waternet (te weten minimaal kostendekking en jaarlijkse CPI indexering). De tarieven per klant sluiten daarom niet aan bij de kosten. Waternet geeft verder aan hierover in gesprek te zijn met de collega-drinkwaterbedrijven.

Conclusie

De tariefstelling van het individuele vastrecht en de variabele tarieven is door Waternet onderbouwd met het tariefbeleid. Waternet heeft inzichtelijk gemaakt waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tariefgroep worden verklaard. De tariefstelling is gebaseerd op een raming van de kosten. De ACM stelt dat Waternet handelt conform artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit

4.2.2.3 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet volgt dat drinkwatertarieven niet discriminerend behoren te zijn. Aan de eis van niet discriminerende 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.

Uit de tariefgroepen die Waternet hanteert voor drinkwaterlevering blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven. Op grond van de tarieven die Waternet online heeft gepubliceerd komt de ACM tot de conclusie dat Waternet gelijke tarieven hanteert voor gelijke gevallen.

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3 Overkoepelende toetsen (stap 3)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of tarieven op totaal niveau kostendekkend zijn (4.3.1);
2. Of Waternet een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.3.2).

4.3.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken.

De ACM heeft getoetst of Waternet niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor de drinkwatertaken (vastrecht en variabele tarieven) in 2018. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. eigen vermogenskosten) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot.²³ Bij deze toets van kostendekkendheid neemt de ACM als uitgangspunt aan dat Waternet op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten voor wettelijke drinkwatertaken en overige taken en activiteiten.

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert de ACM dat het vastrecht en de variabele tarieven van Waternet op totaalniveau kostendekkend zijn. Wel merkt de ACM op dat in één engroslevering (PWN) een variabel tarief kent dat onder de kostprijs ligt. In de wederhoor heeft Waternet aangegeven dat sprake is van twee contracten bij PWN. De contracten dateren uit 1998 en hebben een looptijd tot 2028. Een van de engroscontracten met PWN (PWN-Zuid) is niet kostendekkend, zoals blijkt vanuit het nieuwe kostenmodel 2018. Waternet geeft aan dat de twee PWN-contracten samen wel kostendekkend zijn.

Waternet geeft aan dat bij het opstellen van het contract de memorie van toelichting bij de toenmalige Drinkwaterwet richtinggevend was. Hierbij werd gestreefd naar een optimale verdeling van de beschikbare capaciteit. In het contract met PWN is uitgegaan van een percentage van de m³-prijs, ter dekking van alleen de productiekosten. Waternet geeft aan dat – ondanks de contractduur tot 2028 – zij gesprekken met PWN is gestart om tot een andere tariefbepaling te komen. Hierbij merkt Waternet op dat alleen met de instemming van PWN de tarieven tussentijds aangepast kunnen worden.

De ACM stelt dat Waternet handelt conform artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

²³ Zie hiervoor bijlage 2.

4.3.2 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf jaarlijks voor 1 december een overzicht publiceren van haar tarieven.

De ACM heeft vastgesteld dat Waternet haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

5 Conclusie Waternet

Waternet gebruikt sinds 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. De ACM is van mening dat de wijze waarop Waternet in 2018 is omgegaan met het kostprijsmodel waarneembaar is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Dit ziet met name toe op de navolgbaarheid van kostentoe rekening en de transparantie van de daarbij toegepaste verdeelsleutels. De ACM is van mening dat deze verbeteringen er toe hebben geleid dat Waternet de totstandkoming van haar drinkwatertarieven op een transparante wijze heeft gepresenteerd.

De begrote kosten in het kostprijsmodel sluiten aan met de bedrijfsbegroting van Waternet. Waternet verdeelt in het kostprijsmodel de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Vervolgens verdeelt Waternet de kosten voor drinkwaterlevering over elk type vastrecht en het variabel tarief, dat resulteert in een kostprijs. De tariefstelling van het individuele vastrecht en de variabele tarieven is door Waternet onderbouwd met het tariefbeleid.

Uit de toetsen die de ACM heeft verricht is gebleken dat Waternet handelt overeenkomstig de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Uitzondering hierop is de verwerking van de kostenefficiëntie.

Met betrekking tot de kostenefficiëntie constateert de ACM dat Waternet een vorm van efficiëntie betreft bij het opstellen van de begroting. De ACM constateert echter dat Waternet zich niet baseert op de gerealiseerde kostenefficiëntie, maar deze benadert door de kosten uit de begrotingen te vergelijken. Daarnaast merkt de ACM op dat Waternet zou de koppeling tussen de drinkwaterbegroting en de kostenefficiëntie overzichtelijker kunnen maken, onder andere door aan te geven of een efficiëntie van structurele of incidentele aard is.

Zonder afbreuk te doen aan deze conclusie merkt de ACM op dat Waternet nog enkele verbeteringen door kan voeren. Ten aanzien van de classificatie van de activiteiten meldt de ACM dat het drinkwaterbedrijf verantwoordelijk blijft voor het juist classificeren en toelichten van haar activiteiten, waarbij de VEWIN-lijst als hulpmiddel gebruikt kan worden. Bij de activiteiten die Waternet als drinkwatertaken heeft aangemerkt lijkt sprake te zijn van een mix van drinkwatertaken (zoals bedoeld in artikel 7 lid 1 en 2 van de Drinkwaterwet) en overige wettelijke activiteiten. De ACM merkt hierbij op dat het effect hiervan beperkt is, aangezien het grootste deel van de door Waternet als 'overig wettelijk' geclassificeerde activiteiten wel als drinkwatertaken te classificeren zijn.

Waternet heeft tijdens de wederhoor aangegeven dat bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2019 aan deze punten opvolging gegeven zal worden.

Bijlage 1 – Relevante artikelen wet- en regelgeving

Drinkwaterwet

Artikel 11

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf hanteert tarieven die kostendekkend, transparant en niet discriminerend zijn.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf hanteert bij de bepaling van de vermogenskosten die in het tarief mogen worden doorberekend ten hoogste de geldende gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, vastgesteld krachtens artikel 10, derde lid.
3. De toerekening van de kosten van materiële vaste activa vindt plaats op basis van afschrijvingsmethoden en afschrijvingstermijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald.
4. Als grondslag voor het bepalen van de vermogenskosten, die in het tarief mogen worden doorberekend, geldt de activawaarde, waarbij de materiële vaste activa gewaardeerd worden tegen historische kostprijs.

Artikel 12

1. Uit de begroting van het drinkwaterbedrijf blijkt op welke wijze de kosten, waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd, in het tarief zijn verwerkt.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf brengt jaarlijks voor 1 oktober aan Onze Minister een verslag uit dat inzicht verschaft in de kosten, waaronder de vermogenskosten, die in het voorafgaande kalenderjaar zijn gehanteerd bij het vaststellen van de tarieven voor de levering van drinkwater en het gerealiseerde bedrijfsresultaat over dat jaar. Het verslag dient voorzien te zijn van een goedkeurende verklaring van een registeraccountant. Onze Minister zendt dit verslag voor het einde van het kalenderjaar aan de beide Kamers der Staten-Generaal.
3. Indien uit het verslag, bedoeld in het tweede lid, blijkt dat het gerealiseerde bedrijfsresultaat de voor dat jaar op basis van artikel 11, tweede lid, bepaalde vermogenskosten overschrijdt, draagt de eigenaar van een drinkwaterbedrijf er zorg voor dat die overschrijding wordt gecompenseerd in de tariefstelling voor het daaropvolgende kalenderjaar.

Drinkwaterbesluit

Artikel 8 In tarief door te berekenen kosten

1. Als kosten, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de wet, die ten grondslag liggen aan het tarief, bedoeld in artikel 11 van de wet, worden aangemerkt kosten die zijn of worden gemaakt ten behoeve van de taken, genoemd in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet.
2. De kosten van projecten ten behoeve van de bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland bedragen maximaal 1% van de raming van de omzet, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a.
3. De kosten, bedoeld in het tweede lid, worden in mindering gebracht op de toegestane vermogenskostenvergoeding, volgend uit de vastgestelde vermogenskosten, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de wet.

4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze van berekening van de vermogenskosten, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de wet.

Artikel 9. Raming van omzet en kosten

1. De elementen en wijze van berekening van de tarieven, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder b, van de wet, worden gevormd door:
 - a. een raming van de met de taken, bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet, te behalen omzet, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar;
 - b. een raming van de kosten, bedoeld in artikel 8, eerste lid, die worden doorberekend in de drinkwatertarieven.
2. Bij de raming van de kosten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden betrokken:
 - a. een in het voorafgaande jaar gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie;
 - b. het verslag met de resultaten van de prestatievergelijking, bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de wet
3. Aan het vereiste van kostendekkendheid van het tarief, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de wet, wordt in ieder geval voldaan indien de geraamde omzet uit het tarief niet meer bedraagt dan de som van de geraamde kosten, bedoeld in het eerste lid, onder b.

Artikel 10. Kostenposten en toerekening

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf publiceert jaarlijks voor 1 december een overzicht van de tarieven die hij in het daarop volgende kalenderjaar voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater in rekening brengt.
2. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt ten minste onderscheid gemaakt in tarieven voor de volgende posten:
 - a. aansluitkosten,
 - b. vastrecht, en
 - c. prijs per kubieke meter geleverd drinkwater.
3. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt bij de tarieven aangegeven hoe deze zijn afgeleid uit de door het drinkwaterbedrijf te maken kosten voor de volgende posten:
 - a. operationele kosten,
 - b. afschrijvingen,
 - c. vermogenskosten, en
 - d. belastingen.
4. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt inzicht verschaft in de wijze van kostentoerekening voor de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater.

Drinkwaterregeling

Artikel 6. Berekening vermogenskosten

1. De maximaal toegestane vermogenskosten die de eigenaar van een drinkwaterbedrijf mag doorberekenen in het drinkwatertarief worden berekend als het product van de op grond van artikel 10, vierde lid, van het besluit vastgestelde vermogenskostenvergoeding en de activawaarde, bedoeld in artikel 11, vierde lid, van de wet.
2. De activawaarde, bedoeld in het eerste lid, is het gemiddelde van het begrote totaal van de activa per 1 januari en 31 december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend. Liquide middelen worden niet gerekend tot de activawaarde.

Bijlage 2 – Overzicht tarieven voor vastrecht en variabel

Tabel 7 Vastrecht 2018 Waternet

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Kleingebruik	377.025	70,49	1,19%	71,33	26.893.193
Onbemeterd 1 eenheid (HAT)	435	15,62	0,83%	15,75	6.851
Onbemeterd overig	129.647	62,48	0,83%	63,00	8.167.761
Middengebruik	2.945	562,01	1,24%	569,00	1.675.705
Grootgebruik	352	4.554,09	1,18%	4.608,00	1.622.016
Megagebruik	13	36.903,10	1,19%	37.343,00	485.459
Sprinklers	444	870,38	1,22%	881,00	391.164
Engros	3	12.395,53	664,25%	94.733,33	284.200
Totaal	510.864				39.526.350

Tabel 8 Variabele tarieven 2018 Waternet

Verbruikscategorie	Verbruik in m ³	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Kleingebruik bemeterd	46.640.404	0,79	0,41%	0,79	36.845.919
Kleingebruik onbemeterd, eenhedentarief	16.845.000	0,79	2,18%	0,80 ²⁴	13.542.215
Middengebruik	3.100.000	0,79	0,41%	0,79	2.449.000
Grootgebruik	2.300.000	0,79	0,41%	0,79	1.817.000
Megagebruik	2.000.000	0,79	0,41%	0,79	1.580.000
Engros	950.000	0,56	21,50%	0,68	646.000
Engros	4.900.000	0,56	5,59%	0,59	2.895.900
Engros	11.850.000	0,56	-4,95%	0,53	6.304.200
Totaal	88.585.404				66.080.234

²⁴ Waternet hanteert een zogeheten eenhedentarief (zie paragraaf 4.1.2.5). Het tarief zoals hier opgenomen is door de ACM berekend door de opbrengsten te delen door het aantal m³ dat in deze categorie is opgenomen.