



Advies

Rapportage drinkwatertarieven 2022

Ons kenmerk : ACM/UIT/589447

Zaaknummer : ACM/22/176581



Inhoudsopgave

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	9
2.1	Gerichte toetsing	9
2.2	Leeswijzer	10
3	Context	11
3.1	Doelstelling tarieftoezicht	11
3.2	Wettelijke context advies van de ACM	11
4	Toetsingskader van drinkwatertarieven	13
4.1	Gerichte toetsing tarieven 2022	13
4.1.1	Vrijstellingen en beoordelingsfrequentie	13
4.2	Aanpassingen Toetsingskader 2022	13
4.2.1	Kosten buitenland (1% regeling)	14
4.2.2	Kostenefficiëntie	14
4.2.3	Ander water	14
4.3	Inhoudelijke toetsing	14
4.3.1	Toetsing van de kosten	15
4.3.2	Toetsen van de opbrengsten	15
4.3.3	Drinkwaterbedrijven uitgezonderd van specifieke toetsen	15
4.4	Beschrijving kostprijsmodel	15
4.5	Betrokken informatie en proces	17
5	Toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven	18
5.1	Totstandkoming van de begroting	18
5.2	Toepassing prestatievergelijking in de begroting	19
5.3	Kostendekkende drinkwatertarieven	20
5.4	Werkwijze classificatie van activiteiten	21
5.5	Ander water dan drinkwater	22
5.6	Vermogenskosten	24
5.6.1	Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal	24
5.6.2	Kosten buitenlandse activiteiten (1%-regeling)	24
5.6.3	Begrote vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC	25
5.6.4	Compensatie positief verschil gerealiseerde en toegestane vermogenskosten	26
5.7	Totstandkoming van de omzet	27
6	Conclusie	29

1 Samenvatting

1.1 Algemeen

De ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2022 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 2021 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 kostentoe rekening 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 over 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.

In het verleden zijn met enige regelmaat tekortkomingen geconstateerd bij de toetsing van de drinkwatertarieven. In 2018 is gebleken dat deze tekortkomingen grotendeels waren weggenomen, waardoor de ILT de ACM destijds heeft 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 uit te voeren toetsen is opgenomen in paragraaf 4.3.

1.2 Toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2022

De ILT heeft in 2022 een aanpassing doorgevoerd op de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Tot en met 2021 konden drinkwaterbedrijven jaarlijks vrijstellingen krijgen voor toetsen die worden uitgevoerd, wanneer zij goed presteren in de toetsing van de drinkwatertarieven. Voor 2022 heeft de ILT aangegeven dat een aantal bedrijven in aanmerking kan komen voor een verlaging van de beoordelingsfrequentie van de toetsing. De verlaging van de beoordelingsfrequentie zal worden gebaseerd op de beoordeling over 2022. De frequentieverlaging gaat vervolgens in bij de beoordeling van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2023.

Voor de drie drinkwaterbedrijven die momenteel vrijstellingen hebben voor een aantal toetsen, geldt dat zij in 2022 op dezelfde wijze worden getoetst als de andere drinkwaterbedrijven zonder vrijstellingen. De beoordeling over 2022 vormt namelijk het ijkpunt voor het eventueel toekennen van een verlaging van de beoordelingsfrequentie in 2023.

De ACM heeft haar bevindingen, wat betreft de getoetste wettelijke vereisten overeenkomstig de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, hieronder per drinkwaterbedrijf samengevat.

1.3 Bevindingen toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2022

1.3.1 Brabant Water

De ACM heeft aan Brabant Water aanvullende vragen gesteld om inzicht te krijgen in hoe de verbeteringen uit het verbeterplan zijn meegenomen in het begrotingsproces. Hierbij ontbrak de financiële vertaling van de door te voeren verbeteringen naar het kostprijsmodel. Brabant Water heeft in haar beantwoording nader toegelicht hoe haar initiatieven in het verbeterplan worden doorvertaald naar het kostprijsmodel. Brabant Water handelt na haar beantwoording conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

Hiernaast heeft de ACM Brabant Water een vraag gesteld over de lage begrote vermogenskosten voor 2022 in relatie tot de toekomstige investeringen. De beantwoording van Brabant Water heeft voor de ACM voldoende inzicht verschaft in de gehanteerde begrote vermogenskosten en hoe Brabant Water zal omgaan met de investeringsopgave in de toekomst.

1.3.1.1 Conclusie

De ACM concludeert dat Brabant Water in het kader van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 handelt conform de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling.

1.3.2 Dunea

De ACM merkt bij Dunea op dat de aansluiting tussen de concernbegroting en de kosten in het kostprijsmodel onvoldoende duidelijk was. Dunea heeft in haar beantwoording op aanvullende vragen toegelicht dat er enkele reclassificaties zijn doorgevoerd in het kostprijsmodel, en heeft op basis hiervan de aansluiting tussen de begroting en het kostprijsmodel toegelicht. Op basis van de aanvullende toelichting van Dunea concludeert de ACM dat Dunea handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

Voor Dunea constateert de ACM dat een duidelijke verbinding tussen het verbeterplan en de begroting ontbreekt. Dunea heeft toegelicht dat zij geen kostenstijgingen of kostendalingen voor 2022 begroot naar aanleiding van de verbeteringen in het verbeterplan. Zij heeft aangegeven de verbeteringen met het huidige kostenbestand te realiseren en maakt op deze manier een verbinding tussen het verbeterplan en de begroting. Dunea handelt hierdoor conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

Dunea heeft op verzoek van de ACM een overzicht met haar activiteiten gedeeld, omdat de classificatie van de activiteiten niet duidelijk was uit de toelichting op het kostprijsmodel. De ACM heeft dit overzicht nader bekeken, en concludeert dat Dunea handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

Tot slot merkt de ACM op dat Dunea een andere definitie van 'ander water' heeft gehanteerd dan in het Toetsingskader 2022 is vastgelegd, en dat Dunea geen invulling heeft gegeven aan de inspanningsverplichting om de bestemming van het geleverde water aan grootverbruikers te achterhalen, voor zover dat niet bekend is bij het drinkwaterbedrijf. De ACM constateert dat Dunea, niet handelt conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

1.3.2.1 Conclusie

De ACM concludeert dat Dunea in het kader van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 niet handelt conform:

- Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

1.3.3 Evides

De ACM heeft Evides een aanvullende vraag gesteld over de toeslag voor piekverbruik dat zij hanteert dat is gerelateerd aan de afname van drinkwater. Hierbij is geen rekening gehouden met de voor 2022 aangepaste definitie van ander water. Evides heeft aangetoond dat de verschuiving van de kosten voor het eigen vermogen in de buurt van de gehanteerde materialiteitsgrens van Evides ligt. De ACM concludeert dat Evides handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

De ACM merkt op dat Evides de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding in 2020 heeft overschreden. Evides heeft de benodigde correctie toegepast in de begrote vermogenskostenvoet voor 2022. Hiermee voldoet Evides aan artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

1.3.3.1 Conclusie

De ACM concludeert dat Evides in het kader van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 handelt conform de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling.

1.3.4 Oasen

De ACM constateert dat Oasen een andere definitie van 'ander water' heeft gehanteerd dan in het Toetsingskader 2022 is vastgelegd, en dat Oasen geen invulling heeft gegeven aan de inspanningsverplichting om de bestemming van het geleverde water aan grootverbruikers te achterhalen, voor zover dat niet bekend is bij het drinkwaterbedrijf. De ACM concludeert dat Oasen niet handelt conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

De ACM merkt op dat Oasen de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding in 2020 heeft overschreden. Oasen heeft de benodigde correctie toegepast in de begrote vermogenskostenvoet voor 2022. Hiermee voldoet Oasen aan artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

1.3.4.1 Conclusie

De ACM concludeert dat Oasen in het kader van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 niet handelt conform:

- Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

1.3.5 Puur Water & Natuur (PWN)

Voor PWN constateert de ACM dat er geen verbinding is gemaakt tussen het verbeterplan en de begroting. Bij nader onderzoek heeft PWN aangegeven dat het verbeterplan vooral is gericht op het verhogen van klantwaarde en nog niet op financiële componenten en verbeteringen. Hierdoor zijn deze verbeteringen ook niet specifiek opgenomen in het verbeterplan. De ACM verwacht in de volgende beoordeling(en) een duidelijke link tussen verbeterplan en begroting van PWN te kunnen ontvangen.

De ACM merkt op dat PWN de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding in 2020 heeft overschreden. PWN heeft de benodigde correctie toegepast in de begrote vermogenskostenvoet voor 2022. Hiermee voldoet PWN aan artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

De ACM constateert dat PWN een andere definitie van 'ander water' heeft gehanteerd dan in het Toetsingskader 2022 is vastgelegd. De ACM concludeert dat PWN niet handelt conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

1.3.5.1 Conclusie

De ACM concludeert dat PWN in het kader van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 niet handelt conform:

- Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

1.3.6 Vitens

De ACM merkt op dat Vitens de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding in 2020 heeft overschreden. Vitens heeft de benodigde correctie toegepast in de begrote vermogenskostenvoet voor 2022. Hiermee voldoet Vitens aan artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

Hiernaast constateert de ACM dat Vitens een andere definitie van 'ander water' heeft gehanteerd dan in het Toetsingskader 2022 is vastgelegd. De ACM concludeert dat Vitens niet handelt conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

1.3.6.1 Conclusie

De ACM concludeert dat Vitens in het kader van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 niet handelt conform:

- Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

1.3.7 Waternet

Voor Waternet merkt de ACM op dat er onduidelijkheid bestaat over het aanwenden van de egaliseringsreserve in de begroting om tot kostendekkende tarieven te komen. Hoewel Waternet aangeeft dat zij de reserve niet aanwendt bij de totstandkoming van de begroting, heeft Waternet de egaliseringsreserve gebruikt om te corrigeren voor onvoorziene omstandigheden binnen de begroting. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit met de kanttekening dat de egaliseringsreserve mogelijk is gebruikt om tot kostendekkende tarieven te komen.

De ACM heeft aanvullende vragen gesteld aan Waternet om inzicht te krijgen in de financiële vertaling van de verbeteringen uit het verbeterplan naar de begroting. Waternet heeft in de beantwoording van vragen van de ACM toegelicht dat de investeringen tot uiting komen in het kostprijsmodel via de kapitaallasten. Daarnaast heeft Waternet inzichtelijk gemaakt dat er extra budgetten zijn meegenomen in de begroting ten aanzien van de verbeterpunten. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

Ten aanzien van ander water dan drinkwater heeft Waternet geen invulling gegeven voor het achterhalen van de bestemming van het geleverde water aan grootverbruikers. Dit geldt specifiek voor engros leveringen. De ACM concludeert dat Waternet niet handelt conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

De ACM constateert dat Waternet onjuiste bedragen meeneemt in de berekening van de gemiddelde activawaarde. Hierdoor voert Waternet de berekening van de begrote vermogenskosten voor 2022 onjuist uit. De ACM concludeert dat Waternet niet handelt conform artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling. Daarnaast handelt Waternet niet conform artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

De ACM merkt verder op dat Waternet een negatief resultaat heeft gerealiseerd op de drinkwatertaken in 2020. Daarom plaatst de ACM een kanttekening bij de hoogte van de gerealiseerde vermogenskosten ten aanzien van het hanteren van kostendekkende tarieven (paragraaf 5.3) door Waternet. Doordat Waternet de maximaal toegestane vermogenskosten in 2020 niet heeft overschreden, handelt zij conform artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

1.3.7.1 Conclusie

De ACM concludeert dat Waternet in het kader van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 niet handelt conform:

- Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit;
- Artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling;
- Artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, maar met de kanttekening dat de egalisatiereserve mogelijk is gebruikt om tot kostendekkende tarieven te komen.

Tot slot concludeert de ACM dat Waternet handelt conform artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet, maar met een kanttekening bij de hoogte van de gerealiseerde vermogenskosten ten aanzien van het hanteren van kostendekkende tarieven. Waternet heeft namelijk een negatief resultaat gerealiseerd op de drinkwatertaken in 2020.

1.3.8 Waterbedrijf Groningen (WBG)

De ACM heeft een aanvullende vraag gesteld aan WBG over de financiële vertaling van de verbeteringen uit het verbeterplan naar de begroting, omdat dit onduidelijk was voor de ACM. WBG heeft in haar beantwoording toegelicht wat de verbeteringen uit het verbeterplan zijn en hoe deze naar het kostprijsmodel zijn vertaald. De ACM concludeert op basis van de beantwoording dat WBG handelt conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

De ACM constateert dat WBG een andere definitie van 'ander water' heeft gehanteerd dan in het Toetsingskader 2022 is vastgelegd. De ACM merkt op dat WBG, behoudens de drinkwaterleveringen aan de voedingsmiddelenindustrie, de overige drinkwaterleveringen boven de 100.000m³/j wel heeft geclassificeerd als ander water. WBG voldoet hiermee echter niet aan de definitie van 'ander water' zoals in het Toetsingskader 2022 is vastgelegd.

1.3.8.1 Conclusie

De ACM concludeert dat WBG in het kader van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 niet handelt conform:

- Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

1.3.9 Waterleiding Maatschappij Drenthe (WMD)

Voor WMD heeft de ACM opgemerkt dat zij ten onrechte de liquide middelen heeft betrokken bij de berekening van de gemiddelde activawaarde. De impact op de toegestane vermogenskosten in het kostprijsmodel is echter beperkt. De ACM concludeert dat WMD handelt conform artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

De ACM heeft aanvullende vragen gesteld aan WMD over de omzetberekening over 2022, omdat de afzetontwikkelingen voor de ACM onvoldoende toegelicht waren. WMD heeft in haar beantwoording duidelijkheid verschaft in de ontwikkelingen van haar afzet. Hiermee voldoet zij aan artikel 9, eerste lid van het Drinkwaterbesluit.

De ACM constateert dat WMD een andere definitie van 'ander water' heeft gehanteerd dan in het Toetsingskader 2022 is vastgelegd. De ACM concludeert dat WMD niet handelt conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

1.3.9.1 Conclusie

De ACM concludeert dat WMD in het kader van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 niet handelt conform:

- Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

1.3.10 Waterleiding Maatschappij Limburg (WML)

De ACM heeft een aanvullende vraag gesteld aan WML over hoe de verbeteringen in het Verbeterplan 2022 zijn meegenomen in het begrotingsproces, omdat de financiële vertaling van de verbeteringen naar de begroting ontbrak. WML heeft in haar beantwoording ingezoomd op specifieke doelstellingen in haar

verbeterplan en hoe deze in het begrotingsproces zijn meegenomen. De ACM concludeert dat WML handelt conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

1.3.10.1 Conclusie

De ACM concludeert dat WML in het kader van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 handelt conform de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling.

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.¹

De drinkwatertarieven dienen op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken. Dit is van belang omdat de consument – als gebonden afnemer – beschermd dient te worden tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf.

2.1 Gerichte toetsing

In het verleden zijn met enige regelmaat tekortkomingen geconstateerd bij de toetsing van de drinkwatertarieven. In 2018 is gebleken dat deze tekortkomingen grotendeels zijn weggenomen. Vanwege deze verbeteringen heeft de ILT de ACM verzocht per 2019 een risicogerichte toetsing uit te voeren, volgens een systeem van vrijstellingen voor individuele toetsen. Deze risicogerichte toetsing houdt in dat een selectie van de wettelijke vereisten wordt getoetst. Deze selectie vindt plaats op basis van mogelijke risico's en specifieke aandachtspunten per bedrijf. In de selectie van de daaropvolgende jaren worden de andere toetsen opgenomen zodanig dat iedere vier jaar alle toetsen minstens één keer zijn uitgevoerd. De ILT heeft hiervoor een meerjarenplan opgesteld om te zorgen dat elk wettelijk vereiste met voldoende regelmaat wordt getoetst. De huidige toetsingscyclus loopt van 2020-2023. Naast de bovengenoemde selectie van toetsen wordt een aantal essentiële toetsen uit het Toetsingskader jaarlijks uitgevoerd.

De ILT heeft in 2022 een aanpassing doorgevoerd op de toetsing van de drinkwatertarieven. Tot en met de toetsing van de drinkwatertarieven 2021 kwamen goed presterende drinkwaterbedrijven in aanmerking voor vrijstellingen van specifieke toetsen. In het geval van een vrijstelling werden niet alle geselecteerde toetsen uit de toetsingscyclus 2020-2023 voor een specifiek jaar getoetst voor het drinkwaterbedrijf. De ILT heeft het systeem van vrijstellingen vanaf de toetsing van drinkwatertarieven 2022 op een andere manier ingevuld, namelijk door middel van een verlaging van de beoordelingsfrequentie van de drinkwatertarieven.

De structureel goed presterende drinkwaterbedrijven zullen per 2023 in aanmerking komen voor een verlaging van de beoordelingsfrequentie in plaats van de vrijstellingen die zij tot op heden konden krijgen. De ILT beoordeelt, mede op basis van de rapportage van de ACM, of de drinkwaterbedrijven in aanmerking komen voor een verlaging van de beoordelingsfrequentie. De beoordeling over 2022 vormt het ijkpunt voor het eventueel toekennen van een verlaging van de beoordelingsfrequentie. Hierdoor zullen de drinkwaterbedrijven die op dit moment vrijstellingen hebben voor specifieke toetsen in 2022 op dezelfde wijze worden getoetst als de overige drinkwaterbedrijven zonder vrijstellingen.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2022 van alle drinkwaterbedrijven. De ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van elk van de drinkwaterbedrijven.

¹ Drie meest recente ACM rapporten: Advies drinkwatertarieven 2019, 2020 en 2021; ACM/18/034540; ACM/19/037062; ACM/20/049473.

2.2 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 2022. De ACM vat haar oordeel over de door haar uitgevoerde toetsen samen in hoofdstuk 6.

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 is daarbij toezichthoudend, 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 totstandkomingsgeschiedenis 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 van de Drinkwaterregeling. Samen vormen deze artikelen het kader waarbinnen de drinkwaterbedrijven hun tarieven moeten vaststellen.

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).

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 10 december 2021 heeft de ILT per brief de ACM gevraagd een gerichte toetsing uit te voeren en advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2022.⁶

⁶ Adviesverzoek totstandkoming drinkwatertarieven 2022: ACM/IN/670448.

4 Toetsingskader van drinkwatertarieven

Ten behoeve van de toetsing van de drinkwatertarieven heeft de ILT, in overleg met de ACM, het Toetsingskader drinkwatertarieven (hierna: Toetsingskader) opgesteld. Dit Toetsingskader biedt de drinkwaterbedrijven nader inzicht in de wijze waarop zij invulling moeten geven aan het wettelijk kader.

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 2022 is het Toetsingskader 2022 als uitgangspunt gehanteerd. In de toetsingsronde voor 2022 zijn niet alle in dit Toetsingskader beschreven toetsen uitgevoerd vanwege de gerichte toetsing en de toetsingscyclus 2020-2023 (paragraaf 2.1).

In paragraaf 4.1 wordt de achtergrond van de gerichte toetsing beschreven. In paragraaf 4.2 zijn de aanpassingen in het Toetsingskader toegelicht. In paragraaf 4.3 is opgenomen welke wettelijke vereisten de ACM toetst op basis van de adviesaanvraag van de ILT. In paragraaf 4.4 wordt de werking van het kostprijsmodel beschreven. Paragraaf 4.5 gaat in op de betrokken informatie en het proces.

4.1 Gerichte toetsing tarieven 2022

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.1 voert de ACM op verzoek van de ILT een gerichte toetsing uit. 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 2022).

4.1.1 Vrijstellingen en beoordelingsfrequentie

De ILT heeft tot en met 2021 elk jaar een aantal drinkwaterbedrijven vrijgesteld van specifieke toetsen. Bij deze bedrijven zijn enkel de essentiële toetsen uitgevoerd (eventueel aangevuld met een specifiek aandachtspunt). Vanaf 2022 heeft de ILT deze werkwijze aangepast. Structureel goed presterende drinkwaterbedrijven zullen vanaf 2023 in aanmerking komen voor een verlaging van de beoordelingsfrequentie, in plaats van een vrijstelling van specifieke toetsen. De beoordeling over 2022 vormt het ijkpunt voor het eventueel toekennen van een verlaging van de beoordelingsfrequentie. Hierdoor zullen de drinkwaterbedrijven die op dit moment vrijstellingen hebben voor specifieke toetsen in 2022 op dezelfde wijze worden getoetst als de overige drinkwaterbedrijven zonder vrijstellingen.

Na de beoordeling van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 zal de ILT inventariseren welke bedrijven in aanmerking komen voor een tweejaarlijkse beoordeling van de drinkwatertarieven.

4.2 Aanpassingen Toetsingskader 2022

Eerdere bevindingen van de ACM hebben geleid tot aanpassingen in het Toetsingskader 2022. Een aantal belangrijke aanpassingen in het Toetsingskader 2022 is in de volgende paragrafen nader toegelicht. Hierbij wordt verwezen naar de constatering van de ACM bij de toetsing van de drinkwatertarieven 2021.

4.2.1 Kosten buitenland (1% regeling)

De ACM heeft bij de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2021 geconstateerd dat verschillende drinkwaterbedrijven de kosten van buitenlandse activiteiten corrigeren met de bijbehorende opbrengsten van die activiteiten. Dit is volgens de ACM niet in lijn met het drinkwaterbesluit.⁷ Het Toetsingskader is op dit punt aangepast, waarbij de beoordeling van de kosten van de buitenlandse activiteiten zal plaatsvinden op basis van de netto kosten in plaats van de bruto kosten. Dit betekent dat eventuele opbrengsten of besparingen die zijn gerelateerd aan de buitenlandse activiteiten ook in beschouwing worden genomen bij de toetsing.

4.2.2 Kostenefficiëntie

Ten aanzien van de gerealiseerde kostenefficiëntie heeft de ACM in 2021 geconstateerd dat de drinkwaterbedrijven veelal een eigen invulling geven aan efficiëntieverbeteringen en dat een duidelijk Toetsingskader om de toets objectief uit te kunnen voeren ontbreekt. De ILT zal in overleg met de ACM en in afstemming met de Vewin hiervoor in 2022 een uniform kader opstellen. Dit kader zal worden toegepast in het Toetsingskader 2023. Het aspect kostenefficiëntie is bij de beoordeling van de drinkwatertarieven 2022 niet worden getoetst vanwege de lopende beoordelingscyclus (2020-2023).

4.2.3 Ander water

Verder heeft de ACM bij de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2021 geconstateerd dat verschillende drinkwaterbedrijven onvoldoende inzicht hebben kunnen verschaffen in de toepassing van water door grootverbruikers. Daarnaast heeft een aantal drinkwaterbedrijven de levering van ander water ten onrechte geassocieerd als drinkwater. De ACM heeft de ILT in 2021 geadviseerd om richtlijnen uit te werken voor drinkwaterbedrijven zodat zij drinkwater en ander water op uniforme wijze kunnen classificeren.⁸

In het Toetsingskader is in 2022 een aanscherping en verduidelijking van de bestaande omschrijving van de toets met betrekking tot de splitsing van kosten voor ander water toegepast. Alle leveringen van ander water aan grootverbruikers, die bekend zijn bij de bedrijven, moeten altijd op correcte wijze worden geassocieerd. Daar waar de bestemming van het geleverde water aan grootverbruikers niet bekend is, worden de bedrijven gevraagd om de bestemming te achterhalen. Hiervoor geldt een inspanningsverplichting. Hierbij wordt een drempel gehanteerd van 100.000 m³/j.

Daarnaast is meer duidelijkheid gecreëerd over de classificatie (drinkwater of ander water) voor een aantal specifieke groepen afnemers. Levering van water aan ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, recreatiewoningen en dergelijke worden geassocieerd als drinkwater. Levering van water aan de voedingsmiddelenindustrie en de geneesmiddelenindustrie wordt geassocieerd als ander water. Over deze nieuwe wijze waarop drinkwater in het Toetsingskader wordt afgebakend van ander water lopen nu gesprekken tussen het Ministerie van IenW, de ILT en Vewin. Bij de inventarisatie door de ILT welke bedrijven in aanmerking komen voor een tweejaarlijkse beoordeling van de drinkwatertarieven (paragraaf 4.1.1) zal rekening worden gehouden dat er gesprekken lopen over de afbakening van ander water.

4.3 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2.1 toetst de ACM in 2022 niet op alle wettelijke verplichtingen. Op verzoek van de ILT is ervoor gekozen om de volgende toetsen dit jaar uit te voeren.

⁷ ACM rapport: Advies drinkwatertarieven 2021; ACM/20/049473.

⁸ ACM rapport: Advies drinkwatertarieven 2021; ACM/20/049473.

4.3.1 Toetsing van de kosten

4.3.1.1 Totstandkoming van de begroting en tarieven

1. Uit de begroting moet blijken 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. Het drinkwaterbedrijf moet bij de raming van de kosten het verbeterplan naar aanleiding van de prestatievergelijking betrekken (Drinkwaterbesluit artikel 9, tweede lid, sub b);
3. De tarieven die het drinkwaterbedrijf hanteert moeten kostendekkend zijn (Drinkwaterbesluit, artikel 9, derde lid).

4.3.1.2 Classificatie van activiteiten

4. Getoetst wordt 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. Het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht moet inzicht verschaffen in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Drinkwaterbesluit artikel 10, vierde lid).

4.3.1.3 Vermogenskosten

6. De activawaarde moet worden 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);
7. De begrote kosten voor drinkwatervoorziening in het buitenland mogen niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet (Drinkwaterbesluit artikel 8, tweede lid);
8. De vermogenskosten die het drinkwaterbedrijf begroot mogen 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);
9. Een eventueel positief verschil tussen het bedrijfsresultaat en toegestane vermogenskosten in jaar t-2 moet worden gecompenseerd in de tarieven voor het jaar t (Drinkwaterwet artikel 12, tweede en derde lid).

4.3.2 Toetsen van de opbrengsten

10. De begroting van de omzet in 2022, die is gebruikt bij het vaststellen van de tarieven 2022, moet zijn gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2020) (Drinkwaterbesluit artikel 9, eerste lid, sub a).

4.3.3 Drinkwaterbedrijven uitgezonderd van specifieke toetsen

Op verzoek van de ILT, en vanwege de uitkomsten van de toetsing op de drinkwatertarieven 2021, wordt toets 3 zoals hierboven weergegeven enkel uitgevoerd voor Waternet.

4.4 Beschrijving kostprijsmodel

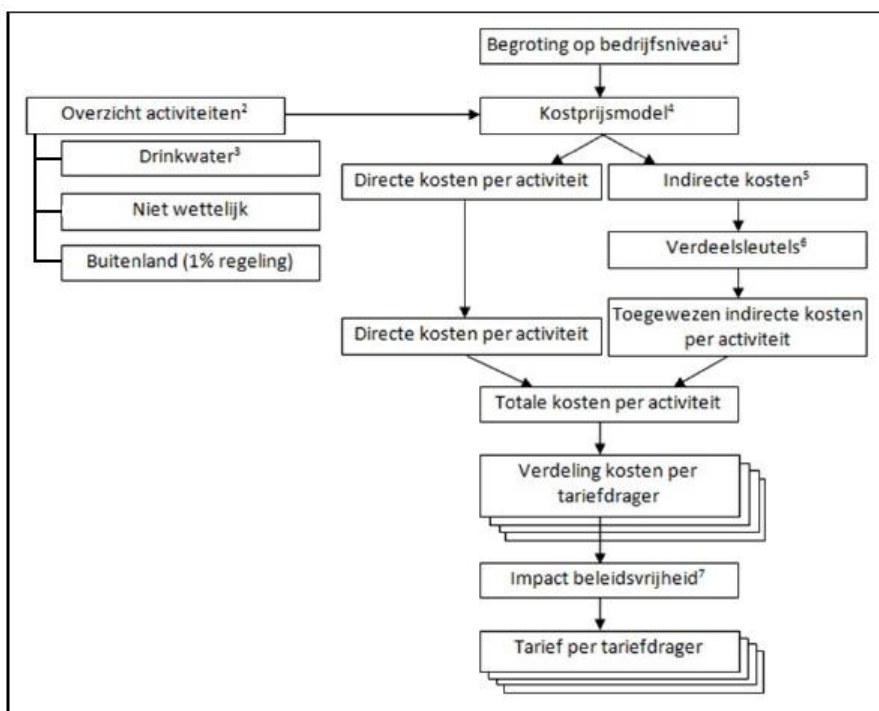
Alle drinkwaterbedrijven hanteren een kostprijsmodel ter onderbouwing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022. Het doel van de kostprijsmodellen is om op transparante wijze aan te tonen dat de drinkwatertarieven kostendekkend, transparant en non-discriminatoir zijn. Ieder individueel drinkwaterbedrijf 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). De ACM gebruikt dit kostprijsmodel om de toetsing op de drinkwatertarieven 2022 uit te kunnen voeren.

Ieder kostprijsmodel bestaat uit een Excelbestand met 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 2022). 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.

Het startpunt bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven 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.



Figuur 1: Vereenvoudigde weergave werking kostprijsmodel

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 rechtsreeks 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.

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.

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 (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 bovenop 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.

4.5 Betrokken informatie en proces

In december 2021 heeft de ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2022 de volgende informatie van de drinkwaterbedrijven van de ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2022;
- Onderbouwing tarieven 2022;
- Begroting (goedgekeurd door de aandeelhouders) 2022;
- Bedrijfsverslag 2020 (gecontroleerd door een onafhankelijke accountant), om de gerealiseerde WACC aan te tonen;
- Overige bijlagen ter verduidelijking/ondersteuning/onderbouwing bij het kostprijsmodel.

5 Toetsing van de 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 toetsen worden behandeld:

1. Totstandkoming van de begroting (5.1);
2. Toepassing prestatievergelijking in de begroting (5.2);
3. Kostendekkende drinkwatertarieven (5.3)
4. Werkwijze classificatie van activiteiten (5.4);
5. Ander water dan drinkwater (5.5);
6. Vermogenskosten (5.6);
7. Totstandkoming van de omzet (5.7).

5.1 Totstandkoming van de begroting

5.1.1 Toelichting toets

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 4.4 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 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.

5.1.2 Beoordeling ACM

De ACM stelt vast dat de aansluiting tussen de concernbegroting en de kosten in het kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven Brabant Water, Evides, Oasen, PWN, Vitens, WBG, WMD en WML zichtbaar is vastgelegd, en dat deze aansluiting achteraf op grond van de begroting is te maken.

De ACM heeft een aanvullende vraag gesteld aan Dunea over haar begroting. Voor de ACM was het in eerste instantie onvoldoende duidelijk hoe de begroting en het kostprijsmodel op elkaar aansluiten. Dunea heeft in haar beantwoording toegelicht dat er enkele reclassificaties zijn opgenomen in het kostprijsmodel. Op basis van de aanvullende toelichting van Dunea concludeert de ACM dat Dunea handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

Voor Waternet constateert de ACM dat de concernbegroting en de kosten in het kostprijsmodel niet volledig op elkaar aansluiten. Naar aanleiding hiervan heeft de ACM aanvullende vragen gesteld ten aanzien van enkele correctieposten, waaronder de correctie voor de opbrengsten voor brandkranen. Hieruit blijkt dat er fouten zijn gemaakt in het kostprijsmodel door Waternet, waarna deze fouten zijn gecorrigeerd.

Daarnaast merkt de ACM voor Waternet op dat er onduidelijkheden zijn over het aanwenden van de egaliseringsreserve in de begroting voor de drinkwatertarieven. Waternet geeft aan dat de egaliseringsreserve is aangewend voor onvoorziene omstandigheden in de begroting voor het drinkwatertarief voor 2022, maar dat de begroting voor 2022 kostendekkend is vastgesteld vóór deze onvoorziene omstandigheden hadden plaatsgevonden. De ACM geeft aan dat de mogelijkheid om de reserve aan te wenden voor onvoorziene omstandigheden een manier kan zijn om tot kostendekkende tarieven te komen. De ACM concludeert, met kanttekening, dat Waternet handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

5.1.3 Conclusie

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

5.2 Toepassing prestatievergelijking in de begroting

5.2.1 Toelichting toets

Uit artikel 9, tweede lid (sub b) van het Drinkwaterbesluit volgt dat bij de raming van de kosten het verslag met de resultaten van de prestatievergelijking moet worden betrokken.

De drinkwaterbedrijven publiceren periodiek een onderlinge prestatievergelijking. Het drinkwaterbedrijf moet de resultaten van deze prestatievergelijking betrekken bij het proces rondom het opstellen van de begroting 2022.

Op dit moment is Prestatievergelijking 2019 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven. De prestatievergelijking is een driejaarlijkse, systematische vergelijking van de prestaties van drinkwaterbedrijven, waarbij de bedrijven worden vergeleken op vier aspecten: kwaliteit van het geleverde drinkwater, klantenservice, milieuaspecten van de drinkwatervoorziening en kostenefficiëntie. Doel van de prestatievergelijking is de prestaties van de sector te verbeteren, de doelmatigheid te bevorderen en de transparantie te vergroten. Binnen zes maanden nadat de rapportage is uitgebracht maken de drinkwaterbedrijven hun voornemens om de prestaties te verbeteren aan de minister bekend, evenals de termijnen waarbinnen ze dat zullen doen.

Voor medio juli 2021 heeft elk drinkwaterbedrijf een verbeterplan opgesteld naar aanleiding van de resultaten van de Prestatievergelijking 2019.

Het verbeterplan geeft de voornemens weer van het drinkwaterbedrijf om de prestaties te verbeteren. Het verbeterplan kan betekenen dat het drinkwaterbedrijf in komende periode(n) kostenbesparingen verwacht. Tegelijkertijd kan het verbeterplan ook betekenen dat het drinkwaterbedrijf in komende periode(n) te maken krijgt met extra kosten om de geplande verbeteringen te realiseren.

5.2.2 Beoordeling ACM

Voor Evides, Oasen, Vitens en WMD heeft de ACM geconstateerd dat er een duidelijke verbinding is gemaakt tussen het verbeterplan naar aanleiding van de prestatievergelijking en de geraamde kosten in de begroting.

De ACM heeft voor Brabant Water in haar eerste beoordeling niet op kunnen maken welke verbeteringen uit het verbeterplan worden meegenomen in het begrotingsproces. Hierbij was de financiële vertaling van de door te voeren verbeteringen naar het kostprijsmodel onvoldoende duidelijk. De ACM heeft hierdoor een aanvullende vraag gesteld aan Brabant Water om hier meer inzicht in te krijgen. Brabant Water heeft in haar beantwoording nader toegelicht hoe haar initiatieven in het verbeterplan worden doorvertaald naar het kostprijsmodel. Brabant Water handelt na haar beantwoording conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

Voor Dunea constateert de ACM dat een duidelijke verbinding tussen het verbeterplan en de begroting ontbreekt. Dunea laat in haar verbeterplan zien dat er voor 2022 voornamelijk kostenstijgingen worden verwacht, maar ze legt vervolgens geen duidelijke verbinding tussen de voorgenomen verbeteringen en de impact op de begroting voor 2022. Dunea heeft toegelicht dat de verbeteringen in het verbeterplan zich nog niet uiten in de begroting voor 2022, omdat deze verbeteringen met de bestaande begroting en het huidige kostenbestand zullen worden bewerkstelligd. Er zijn geen kostenstijgingen of kostendalingen voor 2022 begroot naar aanleiding van de verbeteringen in het verbeterplan. De ACM concludeert dat Dunea, gegeven de aanvullende toelichting, handelt conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

Voor PWN constateert de ACM dat er geen verbinding is tussen het verbeterplan en de begroting. Bij nader onderzoek heeft PWN aangegeven dat het verbeterplan vooral is gericht op het verhogen van klantwaarde en in deze fase nog niet op financiële componenten en verbeteringen. Hierdoor zijn deze ook niet specifiek opgenomen in het verbeterplan. Wel geeft PWN aan op het punt te staan van vervangingen die in de toekomst leiden tot een verhoogde efficiëntie. De ACM verwacht in de volgende beoordeling(en) een duidelijke link tussen verbeterplan en begroting van PWN te kunnen ontvangen.

De ACM heeft een aanvullende vraag gesteld aan WBG over de financiële vertaling van de verbeteringen uit het verbeterplan naar de begroting. WBG heeft in haar beantwoording toegelicht wat de verbeteringen uit het verbeterplan zijn en hoe deze naar het kostprijsmodel zijn vertaald. De ACM concludeert op basis van de beantwoording dat WBG handelt conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

De ACM heeft een aanvullende vraag gesteld aan WML over hoe de verbeteringen in het verbeterplan 2022 zijn meegenomen in het begrotingsproces. WML heeft in haar beantwoording ingezoomd op specifieke doelstellingen in haar verbeterplan en hoe deze in het begrotingsproces zijn meegenomen. De ACM concludeert dat WML handelt conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

Voor Waternet constateert de ACM dat verbeteringen uit het verbeterplan niet volledig zijn meegenomen in het begrotingsproces. Hierbij zijn de verbeteringen en de bijbehorende investeringen niet op transparante wijze doorvertaald in de begroting, waardoor de ACM niet kon opmaken welke verbeteringen uit het verbeterplan al dan niet zijn meegenomen in de begroting. Waternet heeft in de beantwoording van vragen van de ACM toegelicht dat de investeringen tot uiting komen in het kostprijsmodel via de kapitaallasten. Daarnaast heeft Waternet inzichtelijk gemaakt dat er extra budgetten zijn meegenomen in de begroting ten aanzien van de verbeterpunten. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

5.2.3 Conclusie

- De ACM stelt vast dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit.

5.3 Kostendekkende drinkwatertarieven

5.3.1 Toelichting toets

Uit artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat de geraamde omzet uit het tarief niet meer bedraagt dan de som van de geraamde kosten om aan het vereiste van kostendekkendheid van het tarief te voldoen.

Een drinkwaterbedrijf moet kostendekkende tarieven hanteren. Een drinkwaterbedrijf voldoet in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken (op basis van de gehanteerde tarieven) niet meer bedraagt dan de som van de totale begrote kosten voor deze taken. Hierbij wordt vastgesteld of de tarieven van de drinkwatertaken op totaalniveau kostendekkend zijn.

De toets omtrent kostendekkende drinkwatertarieven wordt voor 2022 enkel uitgevoerd voor Waternet. De ACM heeft in de beoordeling van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2021¹⁰ geconstateerd dat het resultaat van Waternet sinds 2019 negatief is en de egaliseringsreserve sindsdien is aangewend om het verlies op te vangen. In dit kader heeft de ACM in 2021 geconcludeerd dat de tarieven van Waternet in beginsel niet kostendekkend zijn. De ACM heeft in 2021 ook geconcludeerd dat dit op de lange termijn niet houdbaar is, waardoor de toets ten behoeve van de kostendekkendheid van de drinkwatertarieven buiten de toetsingscyclus 2020-2023 om enkel voor Waternet is uitgevoerd.

¹⁰ ACM rapport: Advies drinkwatertarieven 2021; ACM/20/049473.

5.3.2 Beoordeling ACM

De ACM merkt op dat voor Waternet onduidelijkheden zijn over het aanwenden van de egalisatiereserve om aan het vereiste van kostendekkendheid van het drinkwatertarief te voldoen. Waternet geeft aan dat de drinkwatertarieven voor 2022 kostendekkend zijn opgesteld op het moment dat de begroting voor 2022 moest worden vastgesteld. Zij geeft vervolgens aan dat de egalisatiereserve is aangewend voor onvoorziene omstandigheden, nadat de begroting voor 2022 initieel (in 2021) kostendekkend was vastgesteld. De ACM concludeert dat Waternet op deze manier toch de egalisatiereserve heeft aangewend, en bij het vaststellen van de initiële begroting voor 2022 mogelijk rekening heeft kunnen houden dat achteraf voor onvoorziene omstandigheden kon worden gecorrigeerd om tot kostendekkende tarieven te komen. Dit is onwenselijk, omdat een drinkwaterbedrijf volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit in de basis kostendekkende tarieven moet hanteren.

5.3.3 Conclusie

De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, met de kanttekening dat de egalisatiereserve mogelijk is gebruikt om tot kostendekkende tarieven te komen.

5.4 Werkwijze classificatie van activiteiten

5.4.1 Toelichting toets

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 geïdentificeerd. 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 geïdentificeerd 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 2021 heeft de ACM geconstateerd dat de classificatie van activiteiten, waarvoor speciale aandacht was in de toetsingsronde van 2021, grotendeels in lijn waren met de wettelijke vereisten.

5.4.2 Beoordeling ACM

Dunea heeft in haar toelichting op het kostprijsmodel geen overzicht opgenomen van de activiteiten die in het Toetsingskader van de ILT zijn opgenomen. Dunea heeft op verzoek van de ACM een overzicht met haar activiteiten gedeeld met de ACM. De ACM heeft dit overzicht nader bekeken, en concludeert dat Dunea handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

De ACM heeft Evides een aanvullende vraag gesteld over de toeslag voor piekverbruik die zij hanteert die is gerelateerd aan de afname van drinkwater. Hieruit volgt dat er een niet-geactualiseerd ratio is gebruikt voor de verdeling van de toeslag voor het piektarief over de wettelijke en niet-wettelijke activiteiten. Hierbij is geen rekening gehouden met de voor 2022 aangepaste definitie van ander water. Evides heeft aangetoond dat de verschuiving van de kosten voor het eigen vermogen in de buurt van de gehanteerde materialiteitsgrens van Evides ligt. De ACM concludeert dat Evides handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

De ACM merkt op dat WML specifieke kosten maakt als gevolg van werkzaamheden die WML in opdracht van gemeentes moet doen en waarbij geen collectieve afspraken op provinciaal niveau zijn gemaakt. WML heeft nader toegelicht dat met bepaalde gemeenten geen gezamenlijke afspraken zijn gemaakt, waardoor deze kosten apart worden opgenomen in het kostprijsmodel. Voor de ACM is deze toelichting voldoende duidelijk en handelt WML conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

5.4.3 Conclusie

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

5.5 Ander water dan drinkwater

5.5.1 Toelichting toets

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 totstandkoming van de drinkwatertarieven 2021 geconstateerd dat verschillende drinkwaterbedrijven onvoldoende inzicht hebben kunnen verschaffen in de toepassing van water door grootverbruikers. Daarnaast heeft een aantal drinkwaterbedrijven de levering van ander water ten onrechte geclassificeerd als drinkwater.

Zoals in paragraaf 4.2.3 is omschreven, is vanaf 2022 de bestaande omschrijving van de toets met betrekking tot de splitsing van kosten voor ander water aangescherpt en verduidelijkt. Alle leveringen van ander water aan grootverbruikers, die bekend zijn bij de bedrijven, moeten altijd op correcte wijze worden geclassificeerd. Daar waar de bestemming van het geleverde water aan grootverbruikers niet bekend is, worden de bedrijven gevraagd om de bestemming te achterhalen. Hiervoor geldt een inspanningsverplichting. Hierbij wordt een drempel gehanteerd van 100.000 m³/j.

Daarnaast heeft de ILT in het Toetsingskader meer duidelijkheid gecreëerd over de classificatie (drinkwater of ander water) voor een aantal specifieke groepen afnemers. Levering van water aan in ieder geval ziekenhuizen, verzorgingstehuizen en recreatiewoningen wordt geclassificeerd als drinkwater. Levering van water aan de voedingsmiddelenindustrie en de geneesmiddelenindustrie wordt geclassificeerd als ander water.

5.5.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft enkele vragen gesteld aan de drinkwaterbedrijven omtrent de aanscherping van de definitie van ander water. De drinkwatersector heeft als reactie op de aanscherping de volgende gezamenlijke verklaring gegeven over de definitie van ander water:

“De gezamenlijke drinkwaterbedrijven zijn van mening dat de ILT in het Toetsingskader 2022 de Europese Drinkwaterrichtlijn en de Drinkwaterwet op onjuiste wijze toepast ten aanzien van de afbakening van drinkwaterleveringen versus ander water leveringen. Drinkwaterleveringen aan de levensmiddelenindustrie en aan de farmaceutische industrie moeten op grond van Europese regelgeving (Drinkwaterrichtlijn en Farmacopee) worden aangemerkt als (voor menselijke consumptie bestemd) drinkwater. Er wordt daarnaast door de drinkwaterbedrijven geen afbakening gehanteerd gebaseerd op (de mate van) de aanwending van het geleverde drinkwater door de betreffende afnemer.”

Over de nieuwe wijze waarop de ILT in het huidige Toetsingskader (informatieverplichtingen over) drinkwater afbakt van ander water lopen gesprekken tussen het Ministerie van IenW, de ILT en Vewin. Totdat uit deze gesprekken door het Ministerie van IenW een heldere, eenduidige conclusie is getrokken ten aanzien van de wijze waarop de wet- en regelgeving dient te worden uitgelegd en toegepast, handhaven de drinkwaterbedrijven de Europese verplichtingen en de in de Industriebrief vastgelegde lijn die in de afgelopen jaren door alle betrokken partijen is gehanteerd: "Water dat door de waterleidingbedrijven via hun leidingnet aan de industrie wordt geleverd is doorgaans mede bestemd om te drinken (gebruik voor tappunten in toiletten, douches, de kantine e.d.). In dat geval is per definitie sprake van drinkwater, en niet van industriewater."

Waar drinkwaterbedrijven omwille van compliance met het Toetsingskader in de ingediende kostprijsmodellen hun classificatie van drinkwaterleveringen afwijken van deze lijn, doen zij dat nadrukkelijk onder protest en zonder daarmee in te stemmen met de door de ILT gehanteerde interpretatie."

Voor Dunea, Oasen, PWN, Vitens, WBG en WMD heeft de ACM geconstateerd dat zij ten behoeve van de totstandkoming van de drinkwatertarieven een andere definitie van 'ander water' hanteren dan in het Toetsingskader 2022 is vastgelegd. Daardoor geven deze partijen geen inzicht in de kosten die zij hebben toegerekend aan de levering van ander water.

De ACM heeft aanvullende vragen gesteld aan Evides om inzicht te krijgen in de toerekening van de kosten aan ander water. Evides gebruikt hiervoor een intern model dat voor de ACM onduidelijk was. Evides heeft na de vragen van de ACM voldoende inzicht verschaft in de toerekening van de kosten aan ander water en de afzet van ander water in m³. De ACM concludeert dat Evides voldoet aan de classificatie van ander water conform de aanscherping van 2022.

De ACM merkt op dat drinkwaterbedrijven Dunea en Oasen geen invulling hebben gegeven aan de inspanningsverplichting om de bestemming van het geleverde water aan grootverbruikers te achterhalen, voor zover dat niet bekend is bij het drinkwaterbedrijf. De drempel die hierbij gehanteerd wordt is >100.000m³/j. Deze drinkwaterbedrijven verwijzen naar haar gezamenlijke reactie over ander water zoals eerder in deze paragraaf is opgenomen.

De ACM constateert dat Oasen voldoet aan de classificatie van ander water conform de aanscherping van 2021. Met betrekking tot de aanscherping van 2022 meldt Oasen dat de sector nog in gesprek is met de ILT, maar dat het effect op de WACC minimaal is indien zij zou voldoen aan de aanscherping van de definitie van ander water.

Voor Waternet merkt de ACM op dat zij alle leveringen aan drinkwaterbedrijven kwalificeert als wettelijke drinkwaterlevering. Deze interpretatie is echter niet conform het Toetsingskader van de ILT, waarin de ILT duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen levering van drinkwater en ander water aan andere drinkwaterbedrijven. Na aanvullende vragen van de ACM heeft Waternet het kostprijsmodel aangepast voor de classificatie van grootverbruikers. Hiernaast constateert de ACM dat Waternet wat betreft engros leveringen¹¹ drinkwater levert aan PWN en Dunea. Waternet heeft aangegeven dat zij niet inzichtelijk heeft wie de grootverbruikers zijn bij deze drinkwaterlevering. Op basis van deze constatering concludeert de ACM dat Waternet niet handelt conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

Voor WBG merkt de ACM op dat zij, behoudens de drinkwaterleveringen aan de voedingsmiddelenindustrie, de overige drinkwaterleveringen boven de 100.000m³/j wel heeft geclassificeerd als ander water. WBG voldoet hiermee echter niet aan de definitie van 'ander water' zoals in het Toetsingskader 2022 is vastgelegd.

¹¹ Engros leveringen zijn bulkleveringen van drinkwater, halffabricaten of 'ander water' over de grens van het eigen voorzieningsgebied. Een halffabricaat kan de classificatie drinkwater of 'ander water' hebben, hierbij is de bestemming dus leidend.

5.5.3 Conclusie

- De ACM merkt op dat over de nieuwe wijze waarop in het Toetsingskader drinkwater wordt afgebakend van ander water nu gesprekken lopen tussen het Ministerie van IenW, de ILT en Vewin. De ACM heeft de toets *Ander water dan drinkwater* getoetst aan het huidige Toetsingskader 2022.
- De ACM constateert dat Dunea, Oasen, PWN, Vitens, Waternet, WBG en WMD niet handelen conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.
- Brabant Water, Evides en WML handelen conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

5.6 Vermogenskosten

In deze paragraaf beschrijft de ACM vier verrichte toetsen die vallen onder de noemer vermogenskosten met de bijbehorende uitkomsten van de toetsing.

5.6.1 Toelichting toets: 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.

5.6.1.1 Beoordeling ACM

Voor Dunea heeft de ACM geconstateerd dat er een verschil zit in de activawaarde die is berekend in het kostprijsmodel en de activawaarde die is berekend in de toelichting op het kostprijsmodel. Dunea heeft aangegeven dat de activawaarde in de toelichting van het kostprijsmodel juist is. Het verschil is echter klein, waardoor dit een minimaal effect heeft op de toegestane vermogenskosten.

De ACM constateert voor Waternet dat zij meerdere fouten heeft gemaakt in de berekening van het gemiddelde van de activawaarde. Na aanvullende vragen heeft Waternet de berekening van de activawaarde aangepast, maar ook na deze aanpassingen sluit het gemiddelde van de activawaarde in het kostprijsmodel niet aan op het door Waternet gepresenteerde bedrag in haar toelichting op de tarieven. Hierbij zijn incorrecte bedragen voor de vorderingen meegenomen (te laag). De ACM concludeert dat Waternet niet handelt conform artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

Voor WMD heeft de ACM geconstateerd dat zij ten onrechte de liquide middelen heeft betrokken bij de berekening van de gemiddelde activawaarde. De impact op de toegestane vermogenskosten is echter beperkt in het kostprijsmodel.

5.6.1.2 Conclusie

- De ACM constateert dat Waternet niet handelt conform artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.
- De ACM heeft voor de overige drinkwaterbedrijven vastgesteld dat zij handelen conform artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

5.6.2 Toelichting toets: 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).

Zoals in paragraaf 4.2.1 is omschreven, is het Toetsingskader 2022 aangepast wat betreft de toets op de kosten voor buitenlandse activiteiten. De beoordeling van de kosten van de buitenlandse activiteiten zal

plaatsvinden op basis van de netto kosten in plaats van de bruto kosten. Dit betekent dat eventuele opbrengsten of besparingen die zijn gerelateerd aan de buitenlandse activiteiten ook in beschouwing worden genomen bij de toetsing.

5.6.2.1 Beoordeling ACM

In tabel 1 is per drinkwaterbedrijf het procentuele aandeel kosten voor buitenlandse activiteiten opgenomen ten opzichte van de geraamde omzet van drinkwatertaken.

Drinkwaterbedrijf	Kosten voor activiteiten in het buitenland (in €)	Procentueel aandeel kosten buitenlandse activiteiten
Brabant Water	451.000	0,23%
Dunea	263.305	0,19%
Evides	1.750.000	0,82%
Oasen	30.000	0,04%
PWN	589.100	0,32%
Vitens	2.660.729	0,67%
Waternet	1.172.908	0,91%
WBG	300.319	0,59%
WMD	0	0%
WML	520.000	0,46%

Tabel 1: Kosten buitenlandse activiteiten per drinkwaterbedrijf

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de kosten voor de bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland voor alle drinkwaterbedrijven niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwatertaken.

5.6.2.2 Conclusie

De ACM stelt vast dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

5.6.3 Toelichting toets: 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.¹² 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.

5.6.3.1 Beoordeling ACM

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding is in 2022 vastgesteld op 2,95%.¹³ In tabel 2 zijn de begrote vermogenskosten ten opzichte van de activawaarde voor 2022 per drinkwaterbedrijf weergegeven. De begrote vermogenskosten zijn opgegeven na correctie op overschrijdingen op de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding in 2020 (paragraaf 5.6.4.1).

¹² 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.

¹³ Rapport WACC drinkwater 2022-2023/2024: ACM/21/053238.

Drinkwaterbedrijf	Begrote vermogenskosten t.o.v. activawaarde
Brabant Water	0,06%
Dunea	2,17%
Evides	2,69%
Oasen	2,80%
PWN	2,84%
Vitens	2,76%
Waternet	1,22% ¹⁴
WBG	1,62%
WMD	1,63%
WML	2,64%

Tabel 2: Begrote vermogenskosten 2022 per drinkwaterbedrijf (maximaal 2,95%)

Uit tabel 2 blijkt dat de begrote vermogenskosten voor drinkwaterlevering voor 2022 van alle getoetste drinkwaterbedrijven, na correctie op overschrijdingen, lager zijn dan de maximaal toegestane vermogenskosten.

Voor Brabant Water heeft de ACM geconstateerd dat de kostprijs voor de tariefgroepen met een lagere aansluiting dan 8 m3 hoger is dan het tarief dat in rekening wordt gebracht. De ACM heeft hierdoor een vraag gesteld over de kostendekkendheid van de tarieven. Brabant Water heeft toegelicht dat dit enkel ziet op het vastrecht, en dat de integrale kostprijs in zijn geheel wel kostendekkend is.

Hiernaast heeft de ACM een vraag gesteld aan Brabant Water over de lage begrote vermogenskosten voor 2022 in relatie tot de toekomstige investeringen. Brabant Water heeft de lage begrote vermogenskosten nader toegelicht en aangegeven hoe zij zal omgaan met de investeringsopgave. De beantwoording van Brabant Water heeft voor de ACM voldoende inzicht gegeven omtrent de lage begrote vermogenskosten en hoe Brabant Water zal omgaan met de toekomstige investeringen.

De ACM constateert voor Waternet dat zij de begrote vermogenskosten voor 2022 niet kan beoordelen, omdat Waternet de berekening van het gemiddelde van de activawaarde (paragraaf 5.6.1) onvolledig heeft uitgevoerd. Ook na aanvullende vragen heeft Waternet deze berekening niet volledig kunnen corrigeren, waardoor de berekening van de begrote vermogenskosten voor 2022 niet correct is. Op basis van deze constatering concludeert de ACM dat Waternet niet handelt conform artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

5.6.3.2 Conclusie

- De ACM concludeert dat Waternet niet handelt conform artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.
- De ACM stelt dat de overige drinkwaterbedrijven in lijn handelen met artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

5.6.4 Toelichting toets: 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

¹⁴ De begrote vermogenskosten zijn niet conform artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit vastgesteld. De gemiddelde activawaarde over 2022 van de drinkwateractiviteiten zijn niet correct meegenomen in het kostprijsmodel, waardoor de begrote vermogenskosten niet correct zijn berekend (paragraaf 5.6.1).

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.

5.6.4.1 Beoordeling ACM

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding was in 2020 2,75%.¹⁵ In tabel 3 zijn de gerealiseerde vermogenskosten in 2020 per drinkwaterbedrijf weergegeven.

Drinkwaterbedrijf	Gerealiseerde vermogenskosten t.o.v. activawaarde
Brabant Water	1,38%
Dunea	2,33%
Evides	3,14%
Oasen	2,84%
PWN	2,87%
Vitens	2,95%
Waternet	-0,06%
WBG	2,08%
WMD	2,10%
WML	2,22%

Tabel 3: Gerealiseerde vermogenskosten 2020 per drinkwaterbedrijf (maximaal 2,75%)

De ACM merkt op dat Evides, Oasen, PWN en Vitens de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding in 2020 hebben overschreden. Alle vier drinkwaterbedrijven hebben de benodigde correctie toegepast in de begrote vermogenskostenvoet voor 2022.

De ACM merkt verder op dat Waternet een negatief resultaat heeft gerealiseerd op de drinkwatertaken in 2020. Daarom plaatst de ACM een kanttekening bij de hoogte van de gerealiseerde vermogenskosten ten aanzien van het hanteren van kostendeckende tarieven (paragraaf 5.3) door Waternet. Doordat Waternet de maximaal toegestane vermogenskosten in 2020 niet heeft overschreden, handelt zij conform artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

5.6.4.2 Conclusie

- Brabant Water, Dunea, Waternet, WBG, WMD en WML hebben in 2020 de toegestane vermogenskosten niet overschreden. Daarmee handelen zij conform artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.
- Evides, Oasen, PWN en Vitens hebben in 2020 de maximaal toegestane vermogenskosten overschreden. De drinkwaterbedrijven hebben deze overschrijding meegenomen en gecompenseerd in de begrote vermogenskosten voor 2022 en voldoen hiermee aan artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

5.7 Totstandkoming van de omzet

5.7.1 Toelichting toets

Uit artikel 9, eerste lid (sub a) van het Drinkwaterbesluit volgt dat de met de drinkwatertaken te behalen omzet mede dient te zijn gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar. Bij de wijze van berekening van de tarieven is de verwachte ontwikkeling in de afzet een element. De verwachte ontwikkeling in de afzet is – mede – gebaseerd op de (trends in de) afzet in voorgaande jaren.

¹⁵ Rapport WACC drinkwater 2020-2021: ACM/19/034758.

De omzetontwikkeling volgt direct uit de afzetontwikkeling in combinatie met tariefwijzigingen. Het drinkwaterbedrijf maakt inzichtelijk of de omzet in 2022 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2020. De verwachte ontwikkeling van de afzet, zowel verbruik als aantal aansluitingen, dient hiervoor gemotiveerd weergegeven te worden. Hiertoe is tenminste een eenduidige koppeling tussen gerealiseerde afzet in 2020 en de verwachte afzet in omzetberekening 2022 gemaakt. Deze kan eventueel onderbouwd worden met ontwikkeling in de afzet uit voorgaande jaren. De weergegeven afzetontwikkelingen dienen toegelicht te worden.

5.7.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft aanvullende vragen gesteld aan WMD over de omzetberekening over 2022. De afzetontwikkelingen waren voor de ACM onvoldoende toegelicht. WMD heeft in haar beantwoording duidelijkheid verschaft over de ontwikkelingen in haar afzet. Hiermee voldoet zij aan artikel 9, eerste lid van het Drinkwaterbesluit.

5.7.3 Conclusie

De ACM stelt vast dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 9, eerste lid, van het Drinkwaterbesluit.

6 Conclusie

Vanwege de risicogerichte toetsing van de tarieven 2022 is de ACM enkel in staat om een conclusie te trekken voor de specifieke toetsen die dit jaar zijn uitgevoerd.

6.1.1 Totstandkoming van de begroting

Uit de toets voor de totstandkoming van de begroting 2022 (paragraaf 5.1) oordeelt de ACM dat alle getoetste drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet. Voor Dunea concludeert de ACM dat zij in eerste instantie onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt hoe de begroting en het kostprijsmodel op elkaar aansluiten. Na aanvullende informatie voldoet Dunea aan artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet. Voor Waternet concludeert de ACM dat er onduidelijkheden zijn omtrent het aanwenden van de egaliseringsreserve bij de totstandkoming van de begroting. De ACM concludeert, met kanttekening, dat Waternet voldoet aan artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

6.1.2 Toepassing prestatievergelijking in de begroting

Ten aanzien van de toets op de toepassing van de prestatievergelijking in de begroting (paragraaf 5.2) constateert de ACM dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 9, tweede lid, sub b van het Drinkwaterbesluit. Dunea heeft geen kostenstijgingen of kostendalingen voor 2022 begroot naar aanleiding van de verbeteringen in het verbeterplan. Dunea heeft aangegeven de verbeteringen met het huidige kostenbestand te realiseren. De ACM heeft aanvullende vragen gesteld aan Brabant Water, PWN, Waternet en WBG over de financiële vertaling van de verbeteringen uit het verbeterplan naar de begroting. Dit heeft de ACM moeten doen, omdat deze vertaling niet voldoende was toegelicht door deze drinkwaterbedrijven.

6.1.3 Kostendekkende drinkwatertarieven

De ACM constateert dat Waternet bij het vaststellen van de begroting voor 2022 de mogelijkheid heeft om de egaliseringsreserve aan te wenden om tot kostendekkende tarieven te komen, omdat de optie bestaat om achteraf voor onvoorziene omstandigheden te corrigeren door middel van deze egaliseringsreserve. Dit is onwenselijk, omdat een drinkwaterbedrijf volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit in de basis kostendekkende tarieven moet hanteren. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit met de kanttekening dat de egaliseringsreserve mogelijk is gebruikt om tot kostendekkende tarieven te komen.

6.1.4 Werkwijze classificatie van activiteiten

Uit de toets van de classificatie van wettelijke activiteiten (paragraaf 5.4) constateert de ACM dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet. De ACM plaatst voor Evides een kanttekening dat zij voor de toeslag voor piekverbruik geen rekening heeft gehouden met de voor 2022 aangepaste definitie van ander water, waardoor de classificatie van de activiteiten niet volledig correct is. De impact op de begrote WACC is daarentegen minimaal.

6.1.5 Ander water dan drinkwater

Ten aanzien van de toets op de toerekening van kosten voor ander water dan drinkwater (paragraaf 5.5) merkt de ACM op dat Dunea, Oasen, PWN, Vitens, Waternet, WBG en WMD een andere definitie van 'ander water' hanteren dan in het Toetsingskader 2022 is vastgelegd. Als reactie op de vragen van de ACM hebben de drinkwaterbedrijven gezamenlijk een reactie gedeeld met de ACM over de aanscherping van de definitie van ander water in het Toetsingskader 2022. Daarnaast merkt de ACM op dat Dunea, Oasen en Waternet geen invulling hebben gegeven aan de inspanningsverplichting om de bestemming van het geleverde water aan grootverbruikers te achterhalen, voor zover dat niet bekend is bij het drinkwaterbedrijf. Voor Waternet geldt dit specifiek voor engros leveringen. Brabant Water, Evides en WML handelen conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit. Tot slot merkt de ACM op dat over de nieuwe wijze waarop in het Toetsingskader 2022 drinkwater wordt afgebakend van ander water nu gesprekken lopen tussen het Ministerie van IenW, de ILT en Vewin.

6.1.6 Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal

De ACM concludeert uit de toets op de gemiddelde activawaarde in het kostprijsmodel (paragraaf 5.6.1) dat Waternet niet handelt conform artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling. De ACM constateert dat Waternet onjuiste bedragen meeneemt in de berekening van de gemiddelde activawaarde. De overige drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling. De ACM merkt op dat WMD ten onrechte de liquide middelen heeft betrokken bij de berekening van de gemiddelde activawaarde. De impact op de toegestane vermogenskosten is echter beperkt.

6.1.7 Kosten buitenlandse activiteiten (1%-regeling)

Uit de toets voor de kosten buitenlandse activiteiten (paragraaf 5.6.2) oordeelt de ACM dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

6.1.8 Begrote vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC

De ACM concludeert uit de toets voor de begrote vermogenskosten (paragraaf 5.6.3) dat Waternet niet handelt conform artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Dit komt doordat Waternet de berekening van de gemiddelde activawaarde (paragraaf 5.6.1) onvolledig heeft uitgevoerd en hierdoor de berekening van de begrote vermogenskosten onjuist is. De overige drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit. De ACM heeft aanvullende vragen gesteld aan Brabant Water ten aanzien van de lage begrote vermogenskosten voor 2022 in relatie tot de toekomstige investeringen. Daarnaast heeft de ACM vragen gesteld aan Brabant Water over de kostendekkendheid van specifieke tariefgroepen, waarna Brabant Water heeft aangetoond dat dit enkel ziet op het vastrecht. De integrale kostprijs blijkt na aanvullende informatie wel kostendekkend.

6.1.9 Compensatie positief verschil gerealiseerde en toegestane vermogenskosten

Uit de toets voor de gerealiseerde vermogenskosten 2020 (paragraaf 5.6.4) oordeelt de ACM dat alle getoetste drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet. De ACM constateert dat Evides, Oasen, PWN en Vitens in 2020 de maximaal toegestane vermogenskosten hebben overschreden. Deze drinkwaterbedrijven hebben de overschrijding meegenomen en gecompenseerd in de begrote vermogenskosten voor 2022. Voor Waternet maakt de ACM de kanttekening dat zij negatieve vermogenskosten ten opzichte van de activawaarde heeft gerealiseerd voor 2020.

6.1.10 Totstandkoming van de omzet

De ACM concludeert uit de toets voor de totstandkoming van de omzet (paragraaf (5.7) dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 9, eerste lid, van het Drinkwaterbesluit.