



Advies

Rapportage drinkwatertarieven 2023

Ons kenmerk : ACM/UIT/593136

Zaaknummer : ACM/23/181777

Datum : 11 mei 2023



Inhoudsopgave

Advies	1
Rapportage drinkwatertarieven 2023	1
1 Samenvatting	4
1.1 Algemeen	4
1.2 Toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2023	4
1.3 Bevindingen toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2023	5
1.3.1 Algemene bevindingen	5
1.3.2 Toetsing 2023	6
1.3.3 Conclusie	6
2 Inleiding	7
2.1 Inrichting van de toetsing over de jaren heen	7
2.2 Leeswijzer	8
3 Context	9
3.1 Doelstelling tarieftoezicht	9
3.2 Wettelijke context advies van de ACM	9
4 Toetsingskader van drinkwatertarieven	11
4.1 Toetsing tarieven 2023	11
4.1.1 Verlaging beoordelingsfrequentie	11
4.2 Aanpassingen Toetsingskader 2023	12
4.2.1 Kostenefficiëntie	12
4.2.2 Ander water	12
4.3 Inhoudelijke toetsing	12
4.3.1 Toetsen van de kosten	12
4.3.2 Toetsen van de opbrengsten	13
4.3.3 Toetsen van de tarieven	13
4.3.4 Overkoepelende toetsen	13
4.4 Beschrijving kostprijsmodel	13
4.5 Betrokken informatie en proces	15
5 Toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven	16
5.1 Totstandkoming van de begroting	16
5.1.1 Toelichting toets	16
5.1.2 Beoordeling ACM	16
5.1.3 Conclusie	17
5.2 Toepassing prestatievergelijking in de begroting	17
5.2.1 Toelichting toets	17
5.2.2 Beoordeling ACM	17
5.2.3 Conclusie	17
5.3 Werkwijze classificatie van activiteiten	17
5.3.1 Toelichting toets	17
5.3.2 Beoordeling ACM	18
5.3.3 Conclusie	18
5.4 Ander water dan drinkwater	19
5.4.1 Toelichting toets	19
5.4.2 Beoordeling ACM	19

5.4.3	Conclusie	19
5.5	Waardering historische kostprijs	19
5.5.1	Toelichting toets	19
5.5.2	Beoordeling ACM	19
5.5.3	Conclusie	20
5.6	Toerekening kosten activa	20
5.6.1	Toelichting toets	20
5.6.2	Beoordeling ACM	20
5.6.3	Conclusie	20
5.7	Vermogenskosten	20
5.7.1	Toelichting toets: Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal	20
5.7.2	Toelichting toets: Kosten buitenlandse activiteiten (1%-regeling)	21
5.7.3	Toelichting toets: Begrote vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC21	
5.7.4	Toelichting toets: Compensatie positief verschil gerealiseerde en toegestane vermogenskosten	22
5.8	Totstandkoming van de omzet	23
5.8.1	Toelichting toets	23
5.8.2	Beoordeling ACM	23
5.8.3	Conclusie	23
5.9	Opbouw Tarieven	23
5.9.1	Toelichting toets	23
5.9.2	Beoordeling ACM	23
5.9.3	Conclusie	24
5.10	Tariefstelling – op kosten gebaseerd	24
5.10.1	Toelichting toets	24
5.10.2	Beoordeling ACM	24
5.10.3	Conclusie	24
5.11	Tarieven zijn niet discriminerend	24
5.11.1	Toelichting toets	24
5.11.2	Beoordeling ACM	24
5.11.3	Conclusie	24
5.12	Tarieven zijn kostendekkend op totaalniveau	24
5.12.1	Toelichting toets	24
5.12.2	Beoordeling ACM	25
5.12.3	Conclusie	25
5.13	Toetsen publicatie van het tarievenoverzicht	25
5.13.1	Toelichting toets	25
5.13.2	Beoordeling ACM	25
5.13.3	Conclusie	25
6	Conclusie	26
6.1	Belangrijkste bevindingen	26
6.2	Conclusie en advies	26

1 Samenvatting

1.1 Algemeen

De ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2023. 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 2022 geeft de ACM het advies weer in één rapport. Op verzoek van de ILT¹ wordt in dit advies enkel de tarieven van Waternet beoordeeld (paragraaf 1.2).

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.

Een gedetailleerd overzicht van de uit te voeren toetsen is opgenomen in paragraaf 4.3.

1.2 Toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2023

De ILT heeft de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven per 2023 anders vormgegeven. Tot en met 2022 zijn de drinkwatertarieven van alle drinkwaterbedrijven jaarlijks risico-gebaseerd getoetst. Omdat de naleving van het Toetsingskader in de afgelopen jaren over het algemeen structureel verbeterd is, wordt voor de bedrijven die meerdere opeenvolgende jaren goed hebben gepresteerd de toetsingsfrequentie door de ILT verlaagd. Negen van de tien drinkwaterbedrijven zijn in aanmerking gekomen voor een verlaging van de toetsingsfrequentie. Deze bedrijven zullen hierdoor tweejaarlijks in plaats van jaarlijks worden getoetst. De eerstvolgende toetsing voor deze bedrijven vindt plaats in 2024. Alleen Waternet komt niet in aanmerking voor een verlaging van de beoordelingsfrequentie. Dit adviesrapport ziet daarom enkel op de drinkwatertarieven die Waternet in 2023 hanteert.

De toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet per 2023 omvat alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023, met uitzondering van het aspect "kostenefficiëntie"². Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan de verbeterpunten uit de toetsingsronde over 2022. Alle wettelijke toetsen zijn voor Waternet in 2023 uitgevoerd in het licht van de tekortkomingen die de afgelopen jaren zijn geconstateerd bij de toetsing van de drinkwatertarieven van Waternet.

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

¹ Adviesverzoek totstandkoming drinkwatertarieven 2023: ACM/IN/742531.

² Voor het aspect "kostenefficiëntie" geldt dat dit in 2024 wordt getoetst. In 2023 zal in overleg met de ILT en de Vewin het kader voor deze toets worden aangepast.

1.3 Bevindingen toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2023

1.3.1 Algemene bevindingen

Dit jaar heeft de ACM veel vragen moeten stellen aan Waternet, omdat de navolgbaarheid van de totstandkoming van de tarieven niet in orde was. Naar aanleiding van de vragen van de ACM heeft Waternet een aangepast kostprijsmodel en toelichtingendocument gedeeld met de ACM. De ACM concludeert uit het proces dat zij met Waternet heeft moeten doorlopen dat de kwaliteit van de aangeleverde documentatie op onderdelen ondermaats is.

De ACM constateert diverse gebreken bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet voor 2023. Hierdoor komt de ACM tot de conclusie dat de drinkwatertarieven van Waternet in 2023 op onderdelen niet zijn opgesteld conform de vereisten in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling.

De ACM constateert onder meer dat Waternet kosten voor niet-wettelijke taken op onjuiste wijze heeft geclassificeerd, waardoor deze kosten onterecht zijn samengenomen met de kosten voor de levering van drinkwater in de berekening van de drinkwatertarieven. Ook heeft Waternet een fout gemaakt in de berekening van het vastrechttarief voor de megaverbruikers³, waardoor deze te hoog is vastgesteld. Verder is er een reële kans dat Waternet de maximale begrote WACC voor 2023 heeft overschreden met de tarieven die het hanteert. Dit komt door verschillende fouten die Waternet in de totstandkoming van de tarieven heeft gemaakt, en nu op aangeven van de ACM heeft moeten corrigeren in de berekeningen. Hierdoor is de door Waternet berekende WACC in het kostprijsmodel gestegen van 1% naar 2,89%. Ondanks diepgaand onderzoek van de ACM en de door Waternet aangebrachte correcties, kan de ACM niet uitsluiten dat de werkelijke begrote WACC boven de maximale WACC ligt.

De belangrijkste bevindingen kunnen in vijf punten worden samengevat:

- De kosten voor 'ander water' zijn niet conform het Toetsingskader 2023 geclassificeerd, waardoor kosten voor deze niet-wettelijke activiteit onterecht zijn samengenomen met de kosten voor de levering van drinkwater in de berekening van de drinkwatertarieven 2023.
- Waternet heeft een fout gemaakt in de toerekening van de kosten van 'ander water', waardoor het vastrechttarief voor de megaverbruikers te hoog is vastgesteld en de omzet en het resultaat hoger uitkomen dan verwacht.
- Waternet is niet in staat om de bestemming van engroslevering (levering aan andere drinkwaterbedrijven) te achterhalen, terwijl een deel van de levering ook de bestemming 'ander water' kan hebben. Hierdoor is het onduidelijk of er nog andere niet-wettelijke kosten in de drinkwatertarieven zijn beland.
- De tariefberekening van Waternet vertoont in algemene zin veel gebreken, waardoor het voor de ACM in enkele gevallen onduidelijk is of zij voldoet aan de wet- en regelgeving. Waternet heeft in de aangepaste versie van het kostprijsmodel – waarin het veel correcties heeft doorgevoerd – een begrote WACC van 2,89% voor 2023, terwijl het maximum op 2,95% ligt. Vanwege de vele correcties kan de ACM echter niet uitsluiten dat de werkelijke begrote WACC boven de maximale WACC uitkomt.
- De aansluittarieven die Waternet in 2023 in rekening brengt, komen niet overeen met de aansluittarieven die in het kostprijsmodel worden berekend. Volgens Waternet is er in het kostprijsmodel sprake van een verkeerde kostenspecificatie.

³ Verbruikers met een jaarverbruik van meer dan 100.000 m³.

1.3.2 Toetsing 2023

Hieronder geeft de ACM een overzicht van de toetsen waar Waternet niet aan voldoet bij de toetsing van haar drinkwatertarieven 2023.

- Werkwijze classificatie van activiteiten (*Drinkwaterbesluit artikel 8, eerste lid*);
 - Waternet heeft de kosten voor de levering van 'ander water' niet verbijzonderd, waardoor de kosten niet bij de juiste tariefdragers terecht zijn gekomen.
 - Waternet heeft het vastrechttarief voor de afnemerscategorie megaverbruikers te hoog vastgesteld.
 - Waternet heeft niet achterhaald welk deel van de onderlinge levering aan drinkwaterbedrijven (engros leveringen) de levering van 'ander water' betreft.
 - Er zitten veel verschillen tussen de (directe en indirecte) kosten die Waternet in het kostprijsmodel en het toelichtingendocument presenteert.
 - Waternet geeft geen eenduidig antwoord op de materialiteitsgrens die is gehanteerd.
- Ander water dan drinkwater (*Drinkwaterbesluit artikel 10, vierde lid*);
 - Waternet heeft de kosten voor de levering van 'ander water' niet verbijzonderd, waardoor de kosten niet bij de juiste tariefdragers terecht zijn gekomen.
- Begrote vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC (*Drinkwaterwet artikel 11, tweede lid en Drinkwaterregeling artikel 6, eerste lid*);
 - Door een fout in de berekening van het vastrechttarief voor megaverbruikers komen de begrote vermogenskosten van Waternet hoger uit dan verwacht (2,89%). De ACM kan door de vele correcties die door Waternet zijn aangebracht niet met zekerheid stellen dat de werkelijke begrote vermogenskosten onder de maximale WACC van 2,95% blijven.
- Totstandkoming van de omzet (*Drinkwaterbesluit artikel 9, eerste lid, sub a*);
 - Waternet presenteert in het toelichtingendocument andere getallen voor de begrote omzet en afzet per afnemercategorie (bemeterd, onbemeterd, engros) dan in het kostprijsmodel. Ondanks herhaalde verzoeken van de ACM is Waternet er niet in geslaagd deze inconsistenties volledig te verklaren, wat vragen oproept over de betrouwbaarheid van de begrote afzet en omzet in het kostprijsmodel.
- Tarieven zijn kostendekkend op totaalniveau (*Drinkwaterbesluit, artikel 9, derde lid*);
 - Waternet heeft op aangeven van de ACM diverse correcties op de omzet en kosten aangebracht. Tenminste op één onderdeel bleken de tarieven méér dan kostendekkend te zijn. De ACM kan ondanks diepgaand onderzoek niet uitsluiten dat dit voor meer tarieven geldt.
- Toetsen publicatie van het tarievenoverzicht (*Drinkwaterbesluit, artikel 10, eerste en tweede lid*).
 - De gepubliceerde aansluittarieven wijken af van de aansluittarieven die Waternet heeft berekend in het kostprijsmodel.

1.3.3 Conclusie

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.⁴

De ACM concludeert dat Waternet te veel gebreken vertoont bij de totstandkoming van de tarieven. Zij adviseert de ILT daarom scherp toe te zien op de wijze waarop de tarieven voor 2024 bij Waternet tot stand komen. Waternet zou in de tarieven voor 2024 volgens de ACM hoe dan ook een correctie moeten opnemen in het tarief voor de megaverbruikers, omdat dit tarief voor 2023 door een rekenfout te hoog is vastgesteld.

⁴ 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).

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.⁵

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 Inrichting van de toetsing over de jaren heen

In het verleden zijn met enige regelmaat tekortkomingen geconstateerd bij de toetsing van de drinkwatertarieven. Nadat in 2018 bleek dat deze tekortkomingen grotendeels waren weggenomen, 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 elke 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.

In aanvulling hierop heeft de ILT in 2022 besloten om voor de bedrijven die meerdere opeenvolgende jaren goed hebben gepresteerd de toetsingsfrequentie te verlagen. Deze bedrijven zullen tweejaarlijks in plaats van jaarlijks worden getoetst. De eerstvolgende toetsing voor deze bedrijven vindt plaats in 2024. De ILT beoordeelt, mede op basis van de rapportages van de ACM, of de drinkwaterbedrijven in aanmerking komen voor een verlaging van de beoordelingsfrequentie.

Negen van de tien drinkwaterbedrijven zijn in aanmerking gekomen voor een verlaging van de toetsingsfrequentie. Alleen voor Waternet geldt dat de drinkwatertarieven jaarlijks worden getoetst, als gevolg van tekortkomingen die de afgelopen jaren zijn geconstateerd. Gelet op die tekortkomingen omvat de toetsing van Waternet voor 2023 alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023, met uitzondering van het aspect "kostenefficiëntie"⁶. Ook wordt specifiek aandacht besteed aan de verbeterpunten uit de toetsingsronde over 2022.

Deze rapportage bevat het resultaat van de toetsing en daarmee het advies over de tarieven van het tariefjaar 2023 van Waternet. De ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van dit drinkwaterbedrijf.

⁵ Drie meest recente ACM rapporten: Advies drinkwatertarieven 2020, 2021 en 2022: ACM/19/037062; ACM/20/049473; ACM/22/176581.

⁶ Voor het aspect "kostenefficiëntie" geldt dat dit in 2024 wordt getoetst. In 2023 zal in overleg met de ILT en de Vewin het kader voor deze toets worden aangepast.

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 2023. 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.⁷ 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.⁸

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 blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Drinkwaterwet 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.⁹

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.¹⁰

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.

⁷ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT) p. 5.

⁸ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT) p. 5.

⁹ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT), p. 30. En: Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 895, D (MvA), p. 16/17.

¹⁰ 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 9 december 2022 heeft de ILT per brief de ACM gevraagd een gerichte toetsing uit te voeren en advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2023.¹¹

¹¹ Adviesverzoek totstandkoming drinkwatertarieven 2023: ACM/IN/742531.

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 verstrekt 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 2023 is het Toetsingskader 2023 als uitgangspunt gehanteerd. In de toetsingsronde voor 2023 zijn alle in dit Toetsingskader beschreven toetsen uitgevoerd vanwege de tekortkomingen die de afgelopen jaren zijn geconstateerd bij de toetsing van de drinkwatertarieven van Waternet¹².

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 Toetsing tarieven 2023

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.1 voert de ACM op verzoek van de ILT een gerichte toetsing uit. De ILT heeft hiervoor een meerjarenplan opgesteld om te zorgen dat elke wettelijk vereiste met voldoende regelmaat getoetst wordt. Ondanks deze gerichte toetsing en het meerjarenplan heeft de ILT voor 2023 in haar adviesaanvraag gespecificeerd dat alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023 worden uitgevoerd, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie”. Wel heeft de ILT een aanpassing gedaan in de beoordelingsfrequentie.

4.1.1 Verlaging 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 komen nu in aanmerking voor een verlaging van de beoordelingsfrequentie, in plaats van een vrijstelling van specifieke toetsen. Deze bedrijven zullen voorlopig tweejaarlijks in plaats van jaarlijks worden getoetst.

De ILT beoordeelt, mede op basis van de rapportages van de ACM, of de drinkwaterbedrijven in aanmerking komen voor een verlaging van de beoordelingsfrequentie. Zoals de ACM in paragraaf 2.1 heeft toegelicht komen negen van de tien drinkwaterbedrijven in aanmerking voor een verlaging van de toetsingsfrequentie, waarbij alleen de drinkwatertarieven van Waternet in 2023 worden getoetst. De eerstvolgende toetsing voor de negen bedrijven waarbij de beoordelingsfrequentie is verlaagd, vindt plaats in 2024.

De ACM heeft geconstateerd dat het verlagen van de beoordelingsfrequentie ertoe kan leiden dat gebreken in het handelen van de drinkwaterbedrijven niet worden opgemerkt. Hiertoe heeft de ACM de ILT geïnformeerd over de mogelijke risico's omtrent de gerealiseerde en gebudgetteerde vermogenskosten en de verwerking van de kosten die worden gemaakt voor de levering van 'ander water'.¹³

¹² Voor het aspect “kostenefficiëntie” geldt dat dit in 2024 wordt getoetst. In 2023 zal in overleg met de ILT en de Vewin het kader voor deze toets worden aangepast.

¹³ Aanbiedingsbrief Advies drinkwatertarieven 2022; ACM/UIT/577906; ACM/22/176581.

4.2 Aanpassingen Toetsingskader 2023

Eerdere bevindingen van de ACM hebben geleid tot aanpassingen in het Toetsingskader. Bevindingen die van invloed zijn op het Toetsingskader 2023 zijn hieronder toegelicht.

4.2.1 Kostenefficiëntie

Ten aanzien van de gerealiseerde kostenefficiëntie heeft de ACM in 2021 en 2022 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 2023 een uniform kader opstellen. Dit kader zal worden toegepast in het Toetsingskader 2024.

4.2.2 Ander water

Als een drinkwaterbedrijf water – dat niet als drinkwater aangemerkt kan worden – levert via het distributienet, dient zij inzichtelijk te maken hoe de kosten worden toegerekend aan dit type water ('ander water'). De ACM heeft bij de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2022 geconstateerd dat de definitie van 'ander water' zal moeten worden verhelderd, aangezien enkele drinkwaterbedrijven een andere definitie voor 'ander water' hanteren dan is vastgelegd door de ILT. De ACM heeft de ILT in 2022 geadviseerd om richtlijnen uit te werken voor drinkwaterbedrijven zodat zij drinkwater en 'ander water' op uniforme wijze kan classificeren.¹⁴ Op het moment van opstellen van dit adviesrapport lopen de discussies omtrent 'ander water' voort.

4.3 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2.1 toetst de ACM in 2023 alle wettelijke verplichtingen, met uitzondering van het aspect "kostenefficiëntie"¹⁵. Op verzoek van de ILT worden de volgende toetsen in 2023 uitgevoerd.

4.3.1 Toetsen 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*);

4.3.1.2 Classificatie van activiteiten

3. 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*);
4. 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

5. Getoetst wordt of de waarde van de activa voor 2022 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2020 (*Drinkwaterwet, artikel 11, vierde lid*);
6. Het drinkwaterbedrijf dient toe te lichten hoe zij vanuit de totale activa een verdeling hebben gemaakt naar (i) enkelvoudige inzet of (ii) meervoudige inzet. In geval van meervoudige inzet van

¹⁴ ACM rapport: Advies drinkwatertarieven 2022; ACM/22/176581.

¹⁵ Voor het aspect "kostenefficiëntie" geldt dat dit in 2024 wordt getoetst. In 2023 zal in overleg met de ILT en de Vewin het kader voor deze toets worden aangepast.

- de activa zal het drinkwaterbedrijf toe moeten lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt van de activawaarde en de afschrijvingskosten over de activiteiten waar het actief op toeziet (*Drinkwaterwet, artikel 11, derde lid*);
7. 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*);
 8. De begrote kosten voor drinkwatervoorziening in het buitenland mogen niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet (*Drinkwaterbesluit, artikel 8, tweede lid*);
 9. 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*);
 10. en 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

11. De begroting van de omzet in 2022, die is gebruikt bij het vaststellen van de tarieven 2023, moet zijn gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2020) (*Drinkwaterbesluit artikel 9, eerste lid, sub a*);

4.3.3 Toetsen van de tarieven

12. Het kostprijsmodel moet inzicht geven in de kosten voor drinkwaterlevering. Hierbij dient inzichtelijk te zijn hoe deze totale kosten zijn opgebouwd naar operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen (*Drinkwaterbesluit, artikel 10, derde lid*);
13. Uit het kostprijsmodel dient te blijken op welke wijze de drinkwatertarieven gevormd worden door een raming van de kosten (*Drinkwaterbesluit, artikel 9, eerste lid, sub b*);
14. De individuele tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de drinkwatertaken mogen niet discriminerend zijn; gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden (*Drinkwaterwet artikel 11, eerste lid*);

4.3.4 Overkoepelende toetsen

15. 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 totaal niveau kostendekkend zijn (*Drinkwaterbesluit, artikel 9, derde lid*);
16. Vastgesteld wordt of het drinkwaterbedrijf een tarievenoverzicht heeft gepubliceerd waarin tenminste de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter voor de verschillende afnemers zijn opgenomen. Getoetst wordt of deze tarieven tijdig en volledig zijn gepubliceerd. De gepubliceerde tarieven mogen niet afwijken van de in het kostprijsmodel gepresenteerde tarieven (*Drinkwaterbesluit, artikel 10, eerste en tweede lid*).

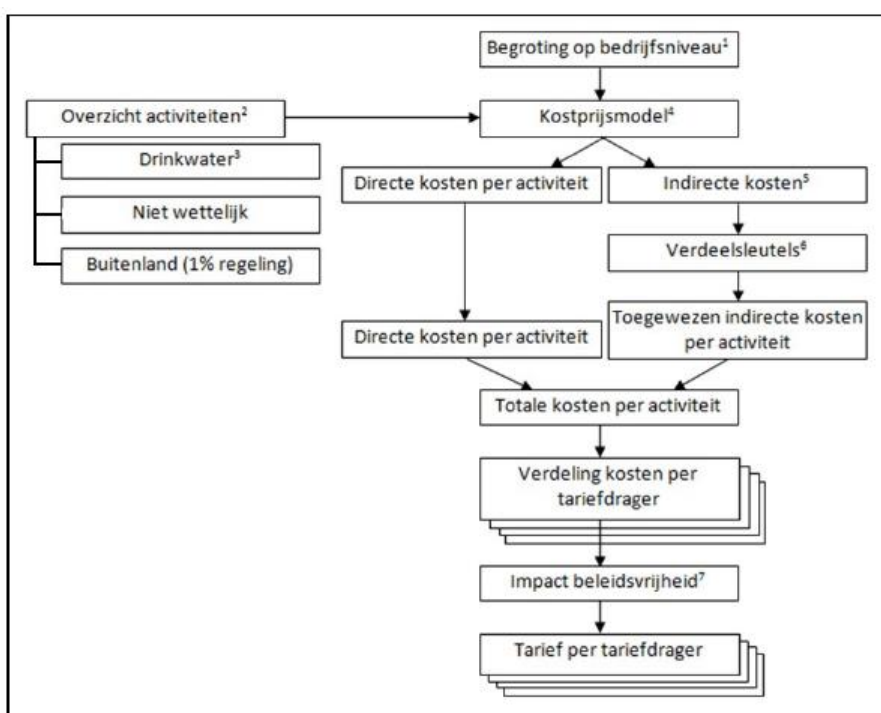
4.4 Beschrijving kostprijsmodel

Alle drinkwaterbedrijven hanteren een kostprijsmodel ter onderbouwing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2023. 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 2023 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 2023). 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 materialiteitsgrens¹⁶ hanteren. Deze materialiteitsgrens is niet voorgeschreven en kan per bedrijf variëren.

De totale kosten voor een activiteit worden gevormd door de som van de directe kosten en de indirecte kosten. Vervolgens verdeelt het drinkwaterbedrijf de kosten per activiteit over verschillende tariefdragers (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 2022 heeft de ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2023 van Waternet de volgende informatie van de ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel Waternet 2023;
- Onderbouwing tarieven Waternet 2023;
- Begroting Waternet (goedgekeurd door de aandeelhouders) 2023;
- Bedrijfsverslag Waternet 2021 (gecontroleerd door een onafhankelijke accountant), om de gerealiseerde WACC aan te tonen;
- Overige bijlagen ter verduidelijking/ondersteuning/onderbouwing bij het kostprijsmodel van Waternet.

¹⁶ 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.

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.

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, waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd, in de tarieven zijn verwerkt.

Uit het kostprijsmodel dient te blijken op welke wijze de bedrijfsbegroting aansluit op de begroting zoals opgenomen in het kostprijsmodel. Indien directe aansluiting tussen begroting en kostprijsmodel niet mogelijk is, dient het drinkwaterbedrijf de aansluiting tussen de bedrijfsbegroting en de begroting van het kostprijsmodel inzichtelijk te maken. Daarnaast dient het drinkwaterbedrijf toe te lichten welke correcties het betreft, wat de omvang van mogelijke correcties is en waarom deze nodig zijn.

5.1.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft op basis van het kostprijsmodel en het toelichtingendocument van Waternet geconstateerd dat de begrote inkomsten en kosten (inclusief resultaat) van Waternet voor 2023 niet aan elkaar gelijk zijn, terwijl dit een voorwaarde is voor kostendekkende tarieven. Oorzaak hiervan was dat Waternet het positieve exploitatieresultaat voorzien voor 2023 (€ 4,9 miljoen) aanvankelijk niet heeft aangemerkt als (eigen) vermogenskosten. Waternet heeft dit in een nieuwe versie van het kostprijsmodel en toelichtingendocument gecorrigeerd.

Waternet presenteert in het kostprijsmodel een dotatie aan de egaliseringsreserve van € 1 miljoen. De achtergrond hiervan is als volgt. De begroting van Waternet wordt herleid uit de begroting van de gemeente Amsterdam. Waternet hanteert hierbij een egaliseringsreserve als sluitpost op de begroting van de gemeente Amsterdam. Sinds 2019 begroot en behaalt Waternet een verlies door de drinkwatertarieven lager dan kostendekkend vast te stellen. Om dit verlies te compenseren, heeft Waternet de egaliseringsreserve de afgelopen jaren ingezet. Hierdoor raakte deze egaliseringsreserve uitgeput en naderde de nul. Waternet heeft in een gesprek met de ACM en de ILT aangegeven dat vanaf 2022 de egaliseringsreserve weer zal worden opgebouwd middels de vaststelling van de tarieven. Waternet heeft voor de tarieven 2023 voor het eerst gebruik gemaakt van vermogenskostenopbouw. In de oorspronkelijke begroting was hiervoor € 1 miljoen opgenomen in de begroting van Amsterdam. Deze is ingezet als een dotatie aan de egaliseringsreserve en wordt toegevoegd aan de vermogenskosten. De ACM constateert dat een dergelijk gebruik van de egaliseringsreserve in overeenstemming is met de eerder gemaakte afspraken tussen Waternet en de ACM en de ILT.

Waternet heeft in het kostprijsmodel en het toelichtingendocument een aantal correcties gepresenteerd om het verschil tussen de begrote kosten in de bedrijfsbegroting en in het kostprijsmodel te verklaren. De correcties betreffen een verwachte kostenstijging in 2023 als gevolg van aangepaste inflatieverwachtingen, specifieke drinkwaterinkopen en de oprichting van een NV Drinkwater. De ACM heeft Waternet gevraagd om deze correcties verder te specificeren. Daarnaast heeft de ACM geconstateerd dat de optelsom van de correcties niet gelijk is aan het verschil tussen de begrote kosten in de bedrijfsbegroting en in het kostprijsmodel (ook niet in de aangepaste versie). Waternet heeft vervolgens aangetoond dat dit komt door een fout bij de toerekening van de inflatiecorrectie voor de buitenlandactiviteiten. Zonder deze fout is er wel sprake van aansluiting tussen de bedrijfsbegroting en het kostprijsmodel.

5.1.3 Conclusie

De ACM stelt vast dat Waternet handelt 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 voor 2023.

Op dit moment is de Prestatievergelijking 2019 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven.¹⁷ 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

De ACM vond uit het toelichtingendocument onvoldoende blijken dat Waternet de verbeteringen uit het verbeterplan heeft meegenomen in het begrotingsproces. De verbeteringen en de bijbehorende investeringen zijn niet op transparante wijze doorvertaald in de begroting, waardoor de ACM niet kan opmaken welke verbeteringen uit het verbeterplan al dan niet zijn meegenomen in de begroting.

Waternet heeft in de beantwoording van de vragen van de ACM toegelicht dat de investeringen tot uiting komen in het kostprijsmodel in de ontwikkeling van de kapitaallasten en de activa. Daarnaast heeft Waternet inzichtelijk gemaakt dat er extra budgetten zijn meegenomen in de begroting ten aanzien van investeringen in productie en distributie van drinkwater. De ACM concludeert na deze beantwoording dat Waternet voldoende heeft onderbouwd hoe de verbeteringen uit het verbeterplan zijn meegenomen in de begroting voor 2023.

5.2.3 Conclusie

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 9, tweede lid (sub b) van het Drinkwaterbesluit.

5.3 Werkwijze classificatie van activiteiten

5.3.1 Toelichting toets

Uit artikel 8, eerste lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken die zijn genoemd in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet mogen worden doorberekend in de drinkwatertarieven. Er mogen dus geen (verborgen) kosten van niet-wettelijke taken in worden doorberekend.

¹⁷ De Prestatievergelijking 2022 wordt gepubliceerd in 2023.

Het drinkwaterbedrijf moet in het toelichtingendocument inzicht verstrekken in de keuzes, overwegingen en uitgangspunten die zij heeft gemaakt bij het toewijzen van kosten aan elk van de activiteiten. Het drinkwaterbedrijf moet daarvoor de volgende stappen doorlopen:

1. Het drinkwaterbedrijf beschrijft op welke wijze zij waarborgt dat zij in ieder geval alle activiteiten identificeert die onder artikel 7, eerste en tweede lid, van de Drinkwaterwet vallen. Dit moet leiden tot een overzicht van geïdentificeerde activiteiten, te clusteren in drie categorieën: drinkwaterlevering (inclusief verwijzing naar relevant wetsartikel), niet-wettelijke taken en buitenlandse activiteiten.
2. Het drinkwaterbedrijf moet onderscheid maken tussen directe kosten (welke direct te relateren zijn aan een activiteit) en indirecte kosten en inzichtelijk maken hoe zij dit onderscheid heeft kunnen maken en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen (inclusief verdeelsleutels). Het drinkwaterbedrijf moet ook inzicht geven in de procesmatige kant ten aanzien van de verdeling van kosten en in de materialiteitsgrens die wordt gehanteerd.
3. Het drinkwaterbedrijf beschrijft op welke wijze zij de indirecte kosten toewijst aan de geïdentificeerde activiteiten, waarbij een toelichting wordt gegeven op de gebruikte verdeelsleutels (die passend en redelijk moeten zijn).
4. Het drinkwaterbedrijf moet een overzicht geven van de direct en indirecte kosten per activiteit inclusief een procesbeschrijving.

5.3.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft in deze toets de volgende tekortkomingen geconstateerd:

- Het is Waternet niet gelukt om de kosten voor de levering van 'ander water', een niet-wettelijke taak, apart te classificeren (zie ook onderdeel 5.4). De kostprijsbepaling van Waternet is in eerste instantie inclusief 'ander water', waarna Waternet op alle onderdelen evenredig het deel 'ander water' eruit haalt, zodat er een berekening exclusief 'ander water' overblijft.
- Waternet heeft bovendien een fout geconstateerd bij de kostentoe rekening in verband met de verwerking van 'ander water'. Hierdoor is de kostprijs voor het capaciteitstarief voor megaverbruikers over te weinig tariefdragers verdeeld en is het tarief dus te hoog vastgesteld (meer dan kostendekkend). Als gevolg hiervan stijgt de begrote omzet uit dit tarief met € 350.000. Dit heeft ook weer gevolgen voor de begrote vermogenskosten (zie onderdeel 5.7).
- Voor de kostprijsbepaling van de onderlinge leveringen aan andere (buitenlandse) drinkwaterbedrijven, de zogenaamde engros leveringen, hanteert Waternet de aanname dat het geleverde water de bestemming drinkwater heeft, aangezien de drinkwaterbedrijven waaraan Waternet levert geen inzicht kunnen geven in de daadwerkelijke bestemming. Het is echter niet uitgesloten dat een deel van het leverde water de bestemming 'ander water' heeft. In dat geval is er geen sprake van een wettelijke activiteit en mogen de kosten voor wettelijke activiteiten niet aan deze activiteit worden toegerekend.
- De ACM constateert dat er veel afwijkingen zitten tussen de (directe en indirecte) kosten die Waternet presenteert in het kostprijsmodel en in het toelichtingendocument. Waternet heeft niet alle twijfel over de betrouwbaarheid van de gepresenteerde kosten weg kunnen nemen.
- Waternet gaf aanvankelijk geen inzicht in de gehanteerde materialiteitsgrens. Toen de ACM hier een vraag over stelde, luidde het antwoord eerst dat er geen materialiteitsgrens werd gehanteerd, maar later bleek er toch een materialiteitsgrens van € 20.000 te zijn.

De ACM constateert dat Waternet niet alle stappen van deze toets succesvol heeft doorlopen.

5.3.3 Conclusie

De ACM stelt vast dat Waternet niet handelt conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet.

5.4 Ander water dan drinkwater

5.4.1 Toelichting toets

Uit artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat het drinkwaterbedrijf inzicht verschaft in de wijze van kostentoe rekening voor de levering via het distributienet van 'ander water' dan drinkwater.

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.

Het drinkwaterbedrijf moet in het kostprijsmodel de kosten voor 'ander water' (een niet-wettelijke drinkwateractiviteit) scheiden van de wettelijke drinkwateractiviteiten en inzicht geven in de afzet van 'ander water' (in m³), om zodoende inzicht te krijgen van het relatieve belang van deze categorie.

5.4.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft op basis van het kostprijsmodel en het toelichtingendocument geconstateerd dat Waternet de kosten voor 'ander water' niet heeft verbijzonderd van de kosten voor de levering van drinkwater (zie ook de beoordeling bij onderdeel 5.3). De kostprijsbepaling van Waternet is in eerste instantie inclusief 'ander water', waarna Waternet op alle onderdelen evenredig het deel 'ander water' eruit haalt, zodat er een berekening exclusief 'ander water' overblijft. Dit is niet conform het toetsingskader van de ILT.

Waternet heeft in het kostprijsmodel wel inzicht gegeven in het geraamde verbruik en de geraamde omzet voor 'ander water'.

5.4.3 Conclusie

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

5.5 Waardering historische kostprijs

5.5.1 Toelichting toets

Uit artikel 11, vierde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat de activawaarde als grondslag geldt voor het bepalen van de vermogenskosten, die in het tarief mogen worden doorberekend. De materiële vaste activawaarde wordt daarbij gewaardeerd tegen historische kostprijs.

Uit de waarderingsgrondslagen van de jaarrekening van het drinkwaterbedrijf dient te blijken dat waardering tegen historische kosten plaatsvindt. Ook dient te blijken op welke wijze de activawaarde uit het kostprijsmodel zich verhoudt tot de activawaarde in de jaarrekening. Vanwege het tijdsaspect is een toelichting (verloopstaat) nodig tussen de werkelijke stand van de laatste jaarrekening (voor 2021) en de verwachte activawaarde zoals opgenomen in het kostprijsmodel (voor 2023).

5.5.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat de verloopstaat van de gerealiseerde en verwachte activawaarden voor de drinkwatertaken die Waternet presenteert in het toelichtingendocument niet overeenkomen met de activawaarden in het kostprijsmodel. Naar aanleiding hiervan heeft de ACM vragen gesteld aan Waternet. Waternet geeft in de beantwoording aan dat het kostprijsmodel juist is en dat de activawaarden fout zijn overgenomen in het toelichtingendocument. Deze afwijkingen zijn in de aangepaste versie van de toelichting hersteld.

Verder heeft de ACM vragen gesteld aan Waternet over het feit dat in het aangepaste kostprijsmodel voor 2022 en 2023 een veel groter deel van de totale activawaarde is toegewezen aan niet-wettelijke

activiteiten (dit betreft een verschuiving van € 18 miljoen), waardoor de geraamde activawaarde voor de drinkwatertaak in beide jaren een stuk lager uitvalt. In de beantwoording van deze vragen geeft Waternet aan dat dit de activawaarde van de brandkranen betreft. Waternet heeft deze fout gecorrigeerd door de activa over te zetten van wettelijke drinkwateractiviteiten naar niet-wettelijk activiteiten.

5.5.3 Conclusie

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

5.6 Toerekening kosten activa

5.6.1 Toelichting toets

Artikel 11, derde lid van de Drinkwaterwet schrijft voor dat de toerekening van de kosten van materiële vaste activa plaatsvindt op basis van afschrijvingsmethoden en afschrijvingstermijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald. De bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van 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.

Het drinkwaterbedrijf dient toe te lichten hoe zij vanuit de totale activa een verdeling hebben gemaakt naar (i) enkelvoudige inzet of (ii) meervoudige inzet. In geval van meervoudige inzet van de activa zal het drinkwaterbedrijf toe moeten lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt van de activawaarde en de afschrijvingskosten over de activiteiten waar het actief op toeziet.

5.6.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat er geen sprake is van meervoudige inzet van activa over drinkwaterprocessen, die uiteindelijk relevant zijn voor de verdeling van kosten (waaronder kapitaallasten) over de tariefdragers. Waternet voert de drinkwatertaak in het leveringsgebied Amsterdam en omgeving uit in opdracht van de gemeente Amsterdam. Waternet volgt de verslaggevingsregels en richtlijnen (BBV) van deze opdrachtgever.

Waternet geeft aan dat er bij nieuwe investeringen een splitsing wordt gemaakt per proces (productie, distributie, etc.), zodat de gerealiseerde kosten ook apart geactiveerd worden. Alle activa hebben een één-op-één verhouding met een drinkwaterproces.

5.6.3 Conclusie

De ACM concludeert dat Waternet hiermee handelt in overeenstemming met artikel 11, derde lid van de Drinkwaterwet.

5.7 Vermogenskosten

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

5.7.1 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.

5.7.1.1 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat de investeringen van Waternet voor de drinkwatertaak zijn opgenomen als bijlage bij de begroting van de Gemeente Amsterdam 2023. In deze begroting is voor in totaal € 40,8 miljoen aan

drinkwaterinvesteringen opgenomen. De toename van de materiële activa vanuit de jaarrekening 2021 naar de raming 2022 en raming 2023, is het saldo van investeringen en vrijval van afgeschreven kapitaalgoederen. De activawaarde komt overeen conform de berekening zoals omschreven in de Drinkwaterregeling.

5.7.1.2 Conclusie

De ACM concludeert dat Waternet handelt volgens artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

5.7.2 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).

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

5.7.2.1 Beoordeling ACM

Het procentuele aandeel kosten voor buitenlandse activiteiten ten opzichte van de geraamde omzet van drinkwatertaken bedraagt voor Waternet 0,91%. Hiermee bedragen de kosten voor de bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland voor Waternet niet meer dan 1% van de geraamde omzet van de drinkwatertaken.

De ACM constateert dat de begrote kosten voor drinkwatervoorziening in het buitenland € 1,32 miljoen bedragen. Dit betreft een bijdrage aan de stichting Wereld Waternet¹⁸. De omzet voor de wettelijke drinkwatertaken is voor 2023 begroot op € 145,3 miljoen. De maximale bijdrage aan internationale samenwerking is gesteld op 1% hiervan, namelijk € 1,45 miljoen. De begrote kosten voor een bijdrage aan Wereld Waternet in 2023 bedragen € 1,32 miljoen en vallen daarmee binnen de wettelijke norm.

5.7.2.2 Conclusie

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

5.7.3 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.¹⁹ De vermogenskostenvergoeding is bedoeld om een redelijk, maar begrensd rendement te kunnen behalen op de drinkwatertaken zoals bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet.

5.7.3.1 Beoordeling ACM

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding is voor 2023 vastgesteld op 2,95%.²⁰ De begrote vermogenskosten van Waternet voor 2023 bedragen 2,89% ten opzichte van de activawaarde voor 2023.

In de initiële documentatie van Waternet constateert de ACM dat de begrote vermogenskosten voor 2023 volgens Waternet 1% van de activawaarde bedragen. Waternet geeft aan dat er hogere inkomsten dan kosten worden gerapporteerd in het kostprijsmodel, waardoor dit zou moeten leiden tot een positief exploitatieresultaat en meer dan kostendekkende drinkwatertarieven. Vanwege de ongebruikte WACC

¹⁸ De stichting Wereld Waternet is in 2007 opgericht op initiatief van waterschap Amstel Gooi en Vecht (AGV) en Waternet.

¹⁹ 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.

²⁰ Rapport WACC drinkwater 2022-2023/2024: ACM/21/053238.

ruimte en naar aanleiding van de meer dan kostendekkende tarieven heeft de ACM vragen gesteld over de begrote vermogenskosten.

Waternet geeft in de beantwoording aan dat het exploitatieresultaat van € 4,9 miljoen kan worden aangemerkt als vermogenskosten. Dit resultaat betreft volgens Waternet de geschatte lagere drinkwateropbrengsten voor 2022. Voor 2022 werd namelijk minder afgezet (ingeschat 3,5 miljoen m³). De ACM kan echter niet nagaan welke effect de wijziging in de berekende tarieven heeft op de eigenvermogenskosten en of daardoor de begrote vermogenskosten hoger zullen uitvallen. De ACM constateert, voor zo ver zij kan nagaan, dat de begrote vermogenskosten van Waternet 2,89% bedragen.

Verder is bij de beantwoording door Waternet aangegeven dat er een fout is gemaakt in de kostentoerekening in verband met de verwerking van 'ander water'. Hierdoor wijzigt het vastrecht met € 0,35 miljoen. Dit corrigeert Waternet door dit verschil toe te voegen aan de vermogenskosten om op deze manier de concernbegroting en de kosten in het kostprijsmodel op elkaar te laten aansluiten. Ook heeft Waternet aangegeven dat ze in eerste instantie geen rekening hebben gehouden met de kosten voor de buitenlandactiviteiten, die een deel van de toegestane WACC-ruimte innemen. Ook dit is gecorrigeerd door Waternet.

Waternet onderkent dat er fouten zijn gemaakt met de koppeling tussen het kostprijsmodel en de totstandkoming van de tarieven. Dit biedt de ACM weinig vertrouwen in hoe de tarieven van Waternet voor 2023 tot stand zijn gekomen.

5.7.3.2 Conclusie

De ACM constateert dat Waternet fouten heeft gemaakt bij de totstandkoming van de begrote vermogenskosten. Ook heerst er onduidelijkheid over de effecten van de correcties die Waternet heeft gedaan naar aanleiding van de vragen van de ACM. Hierdoor concludeert de ACM dat zij onvoldoende goed kan nagaan of Waternet onder de maximale vermogenskostenvergoeding van 2,95% blijft. Het risico bestaat dat Waternet uiteindelijk de begrote WACC voor 2023 alsnog heeft overschreden.

Hiermee kan de ACM niet concluderen dat Waternet handelt in overeenstemming met artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet en artikel 6, eerste lid, van de Drinkwaterregeling.

5.7.4 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 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.

5.7.4.1 Beoordeling ACM

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding was in 2021 2,75%.²¹ De gerealiseerde vermogenskosten in 2021 van Waternet bedraagt 0,60%.

5.7.4.2 Conclusie

Waternet heeft in 2021 de toegestane vermogenskosten niet overschreden. Daarmee handelt Waternet conform artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

²¹ Rapport WACC drinkwater 2020-2021: ACM/19/034758.

5.8 Totstandkoming van de omzet

5.8.1 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.

De omzetontwikkeling volgt direct uit de afzetontwikkeling in combinatie met tariefwijzigingen. Het drinkwaterbedrijf maakt inzichtelijk of de omzet in 2023 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2021. De verwachte ontwikkeling van de afzet, zowel verbruik als aantal aansluitingen, dient hiervoor gemotiveerd weergegeven te worden. Hiertoe is tenminste een eenduidige koppeling tussen de gerealiseerde afzet in 2021 en de verwachte afzet in de omzetberekening van 2023 gemaakt. Deze kan eventueel onderbouwd worden met de ontwikkeling in de afzet uit voorgaande jaren. De weergegeven afzetontwikkelingen dienen toegelicht te worden.

5.8.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat Waternet in het toelichtingendocument inzichtelijk heeft gemaakt hoe de begrote omzet in 2023 in lijn ligt met de omzet in 2021, rekening houdend met afzetgroei en tariefwijzigingen. Verder heeft Waternet in het toelichtingendocument gemotiveerd weergegeven hoe de afzet zich naar verwachting zal ontwikkelen in 2023, waarbij het een eenduidige koppeling heeft gemaakt met de gerealiseerde afzet in 2021.

De ACM heeft echter ook geconstateerd dat Waternet in het toelichtingendocument andere getallen presenteert voor de begrote omzet en afzet per afnemercategorie (bemeterd, onbemeterd, engros) dan in het kostprijsmodel. Ondanks herhaalde verzoeken van de ACM is Waternet er niet in geslaagd deze inconsistenties volledig te verklaren. Dit roept bij de ACM twijfels op over de betrouwbaarheid van de begrote afzet en omzet in het kostprijsmodel.

5.8.3 Conclusie

De ACM stelt vast dat er inconsistenties zitten in de begrote omzet en afzet tussen het kostprijsmodel van Waternet en het toelichtingendocument. Hierdoor is de begrote omzet mogelijk op onjuiste wijze tot stand gekomen, waardoor de totstandkoming van de tarieven voor 2023 op een incorrecte wijze heeft plaatsgevonden. De ACM kan hierdoor niet met zekerheid zeggen dat Waternet handelt conform artikel 9, eerste lid (sub a), van het Drinkwaterbesluit.

5.9 Opbouw Tarieven

5.9.1 Toelichting toets

Uit artikel 10, derde lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat het drinkwaterbedrijf inzichtelijk dient te maken hoe de tarieven voor alle tariefdragers zijn afgeleid uit de door het drinkwaterbedrijf te maken kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen). Het drinkwaterbedrijf dient hiertoe twee verwerkingsslagen te maken:

1. De totale kosten moeten worden verdeeld over een vijftal hoofdprocessen (te weten water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop), en
2. De kosten vanuit deze hoofdprocessen moeten worden verdeeld naar de tariefdragers water (variabel) en capaciteit (vastrecht).

5.9.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat uit het kostprijsmodel en het toelichtingsdocument van Waternet blijkt hoe de toerekening van de totale kosten over de vijf hoofdprocessen heeft plaatsgevonden en welke

uitgangspunten aan deze toerekening ten grondslag liggen. Uit beide documenten blijkt ook hoe Waternet de kosten vanuit de hoofdprocessen naar de tariefdragers water (variabel) en capaciteit (vastrecht) heeft toegerekend en welke verdeelsleutels, inclusief onderbouwing, hiervoor zijn gebruikt.

5.9.3 Conclusie

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

5.10 Tariefstelling – op kosten gebaseerd

5.10.1 Toelichting toets

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van het Drinkwaterbesluit volgt dat uit het kostprijsmodel dient te blijken op welke wijze de geraamde kosten worden doorberekend in de drinkwatertarieven. Uit de brief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de ILT van 19 november 2013, IENM kenmerk IENM/BSK-20 13/268016 volgt tevens dat tarieven transparant dienen te zijn en in redelijke verhouding dienen te staan tot de kosten.

5.10.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat uit het kostprijsmodel en het toelichtingendocument blijkt hoe Waternet de geraamde kosten per activiteit heeft berekend en hoe Waternet deze vervolgens heeft verdeeld over de tariefdragers, resulterend in de individuele kostprijs per tariefdrager. Waternet heeft in het kostprijsmodel ook een overzicht van kostprijs, resultaat en verkoopprijs per tariefdrager opgenomen. De verdeling van het resultaat over de tariefdragers door Waternet leidt niet tot grote verschillen in de procentuele marges op individueel tariefniveau. De tarieven staan dus in redelijke verhouding tot de kosten.

5.10.3 Conclusie

De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van het Drinkwaterbesluit.

5.11 Tarieven zijn niet discriminerend

5.11.1 Toelichting toets

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

5.11.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert op basis van het kostprijsmodel en het toelichtingendocument dat Waternet geen discriminerende tarieven toepast. Waternet past alleen andere tarieven toe wanneer er sprake is van een objectief verschil tussen afnemersgroepen (kleinverbruikers versus grootverbruikers, bemeten versus onbemeten huishoudens, et cetera).

5.11.3 Conclusie

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

5.12 Tarieven zijn kostendekkend op totaalniveau

5.12.1 Toelichting toets

Uit artikel 9, derde lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat het drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Een drinkwaterbedrijf voldoet aan deze eis 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. Om de continuïteit van de drinkwatervoorziening te borgen dienen naast de kosten ook voldoende vermogenskosten in het tarief te zijn verwerkt, waarbij de WACC een begrenzing vormt.

5.12.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat Waternet verschillende aanpassingen aan het kostprijsmodel heeft gepleegd nadat uit een eerste beoordeling van de ACM bleek dat de begrote omzet en kosten op onderdelen onjuist waren. Als gevolg van deze aanpassingen is het begrote resultaat van Waternet nagenoeg gelijk aan de maximale wettelijke toegestane vermogenskosten (de WACC). De ACM kan op basis van het aangepaste kostprijsmodel en het aangepaste toelichtingendocument niet met zekerheid concluderen dat de begroting van de totale omzet en kosten nu volledig juist is en of de tarieven op totaalniveau nu niet meer dan kostendekkend zijn.

5.12.3 Conclusie

De ACM stelt vast dat zij niet met zekerheid kan zeggen dat Waternet handelt conform artikel 9, derde lid, van het Drinkwaterbesluit.

5.13 Toetsen publicatie van het tarievenoverzicht

5.13.1 Toelichting toets

Uit artikel 10, eerste en tweede lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat het drinkwaterbedrijf jaarlijks vóór 1 december een overzicht publiceert van de tarieven die hij in het daaropvolgende kalenderjaar voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater in rekening brengt. In het tarievenoverzicht moeten tenminste de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter voor de verschillende afnemers zijn opgenomen. De gepubliceerde tarieven mogen bovendien niet afwijken van de in het kostprijsmodel gepresenteerde tarieven.

5.13.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft geconstateerd dat de berekende aansluittarieven in het kostprijsmodel niet overeenkomen met de aansluittarieven die Waternet op zijn website heeft gepubliceerd. Waternet heeft hierop erkend dat de kostenspecificatie in het kostprijsmodel niet klopt. De gepubliceerde aansluittarieven zouden volgens Waternet wel op basis van de juiste kostenspecificatie zijn berekend.

5.13.3 Conclusie

De ACM stelt vast dat Waternet niet volledig handelt conform artikel 10, eerste en tweede lid, van het Drinkwaterbesluit, omdat de gepubliceerde aansluittarieven afwijken van de in het kostprijsmodel gepresenteerde aansluittarieven.

6 Conclusie

De ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2023. Op verzoek van de ILT²² worden in dit advies enkel de tarieven van Waternet beoordeeld. De toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet voor 2023 omvat alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie”. Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan de verbeterpunten uit de toetsingsronde over 2022. In 2023 worden alle wettelijke toetsen voor Waternet uitgevoerd in verband met de tekortkomingen die de afgelopen jaren zijn geconstateerd bij de toetsing van de drinkwatertarieven van Waternet.

De ACM constateert net als in de afgelopen jaren diverse gebreken bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet voor 2023. Als gevolg van deze gebreken heeft Waternet de drinkwatertarieven op onderdelen niet vastgesteld conform de vereisten in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. De ACM constateert onder meer dat Waternet kosten voor niet-wettelijke taken op onjuiste wijze heeft geclassificeerd, waardoor deze kosten onterecht zijn samengenomen met de kosten voor de levering van drinkwater in de berekening van de drinkwatertarieven. Ook is er een reële kans dat Waternet de maximale begrote WACC voor 2023 heeft overschreden met de tarieven die het hanteert. Dit komt door verschillende fouten die Waternet in de totstandkoming van de tarieven heeft gemaakt, en nu op aangeven van de ACM heeft moeten corrigeren in de berekeningen. Hierdoor is de door Waternet berekende WACC in het kostprijsmodel gestegen van 1% naar 2,89%. Ondanks diepgaand onderzoek van de ACM en de door Waternet aangebrachte correcties, kan de ACM niet uitsluiten dat de werkelijke begrote WACC boven de maximale WACC ligt.

6.1 Belangrijkste bevindingen

De belangrijkste bevindingen kunnen in vijf punten worden samengevat:

- De kosten voor ‘ander water’ zijn niet conform het Toetsingskader 2023 geclassificeerd, waardoor kosten voor deze niet-wettelijke activiteit onterecht zijn samengenomen met de kosten voor de levering van drinkwater in de berekening van de drinkwatertarieven 2023.
- Waternet heeft een fout gemaakt in de toerekening van de kosten van ‘ander water’, waardoor het vastrechttafief voor de megaverbruikers te hoog is vastgesteld en de omzet en het resultaat hoger uitkomen dan verwacht.
- Waternet is niet in staat om de bestemming van engroslevering (levering aan andere drinkwaterbedrijven) te achterhalen, terwijl een deel van de levering ook de bestemming ‘ander water’ kan hebben. Hierdoor is het onduidelijk of er nog andere niet-wettelijke kosten in de drinkwatertarieven zijn beland.
- De tariefberekening van Waternet vertoont in algemene zin veel gebreken, waardoor het voor de ACM in enkele gevallen onduidelijk is of zij voldoet aan de wet- en regelgeving. Waternet heeft in de aangepaste versie van het kostprijsmodel – waarin het veel correcties heeft doorgevoerd op aangeven van de ACM – een begrote WACC van 2,89% voor 2023, terwijl het maximum op 2,95% ligt. Vanwege de vele correcties kan de ACM echter niet uitsluiten dat de werkelijke begrote WACC boven de maximale WACC uitkomt.
- De aansluittarieven die Waternet in 2023 in rekening brengt, komen niet overeen met de aansluittarieven die in het kostprijsmodel worden berekend. Volgens Waternet is er in het kostprijsmodel sprake van een verkeerde kostenspecificatie.

6.2 Conclusie en advies

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.

²² Adviesverzoek totstandkoming drinkwatertarieven 2023: ACM/IN/742531.

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.²³

De ACM concludeert dat Waternet te veel gebreken vertoont bij de totstandkoming van de tarieven. Zij adviseert de ILT daarom scherp toe te zien op de wijze waarop de tarieven voor 2024 bij Waternet tot stand komen. Waternet zou in de tarieven voor 2024 volgens de ACM hoe dan ook een correctie moeten opnemen in het tarief voor de megaverbruikers, omdat dit tarief voor 2023 door een rekenfout te hoog is vastgesteld.

²³ 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).