



Advies
Rapportage drinkwatertarieven 2025

Ons kenmerk : ACM/UIT/650997

Zaaknummer : ACM/24/193586



Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Rapportage drinkwatertarieven 2025 | 1 |
| 1 Samenvatting | 3 |
| 1.1 Algemeen | 3 |
| 1.2 Toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2025 | 3 |
| 1.3 Bevindingen toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2025 | 4 |
| 2 Inleiding | 5 |
| 2.1 Wettelijke context advies van de ACM | 5 |
| 2.2 Doelstelling tarieftoezicht | 5 |
| 2.3 Beoordelingsfrequentie en gerichte toetsing | 6 |
| 2.4 Leeswijzer | 6 |
| 3 Toetsingskader Drinkwatertarieven | 7 |
| 3.1 Gerichte toetsing tarieven 2025 | 7 |
| 3.2 Inhoudelijke toetsing | 7 |
| 3.3 Beschrijving kostprijsmodel | 9 |
| 3.4 Betrokken informatie en proces | 9 |
| 4 Toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven | 10 |
| 4.1 Totstandkoming van de begroting | 10 |
| 4.2 Werkwijze classificatie van activiteiten | 10 |
| 4.3 Ander water dan drinkwater | 11 |
| 4.4 Vermogenskosten | 11 |
| 4.5 Totstandkoming van de omzet | 14 |
| 4.6 Opbouw tarieven | 14 |
| 4.7 Tariefstelling – op kosten gebaseerd | 15 |
| 4.8 Tarieven zijn niet discriminerend | 15 |
| 4.9 Tarieven zijn kostendekkend op totaalniveau | 15 |
| 4.10 Toetsen publicatie van het tarievenoverzicht | 16 |
| 5 Conclusie | 17 |
| 5.1 Belangrijkste bevindingen | 17 |
| 5.2 Conclusie | 17 |
| Bijlage 1. Kostprijsmodel | 18 |

1 Samenvatting

1.1 Algemeen

De ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2025 van Waternet. De Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling vormen het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater. Op verzoek van de ILT¹ wordt in dit advies enkel de tarieven van Waternet beoordeeld.

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

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

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

Ten aanzien van de tarieven acht de ACM het dan ook noodzakelijk 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 specifiek uit te voeren toetsen is opgenomen in paragraaf 3.2.

1.2 Toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2025

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

Uiteindelijk zijn negen van de tien drinkwaterbedrijven in 2023 in aanmerking gekomen voor de verlaging van de toetsingsfrequentie. Alleen voor Waternet geldt dat de drinkwatertarieven in 2023 zijn getoetst, als gevolg van tekortkomingen die de afgelopen jaren zijn geconstateerd.

De ACM concludeerde op basis van de toetsing van de drinkwatertarieven voor 2024 dat Waternet verbetering had laten zien. Ten eerste was de kwaliteit van de aangeleverde documentatie verbeterd. Ten tweede heeft de ACM voor geen van de toetsen geconstateerd dat Waternet zich niet houdt aan de vereisten in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Wel constateerde de ACM dat Waternet op sommige onderdelen nog meer transparantie had kunnen laten zien, bijvoorbeeld als het gaat om het toerekenen van kosten binnen Waternet aan de (wettelijke) drinkwatertaken. De ACM

¹ Adviesverzoek totstandkoming drinkwatertarieven 2025: ACM/IN/999840.

adviseerde de ILT dan ook in 2024 om de selectie van toetsen voor Waternet onveranderd te laten, zodat ook dit jaar bekeken kan worden of de positieve trend zich verder doorzet.

De toetsing van Waternet omvat, gelet op de eerdere tekortkomingen, voor 2025 alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie”² en “verbeterplan”. Ook wordt voor Waternet specifiek aandacht besteed aan de verbeterpunten uit de toetsingsronde over 2024.

1.3 Bevindingen toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2025

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

- Op basis van de toetsing drinkwatertarieven voor 2025 concludeert de ACM dat de positieve trend bij Waternet zich heeft voortgezet;
- De aangeleverde documentatie door Waternet is van voldoende kwaliteit;
- De ACM heeft voor geen van de toetsen geconstateerd dat Waternet zich niet houdt aan de vereisten in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Waternet heeft toelichting gegeven op de wijze waarop Waternet de kosten voor engrosleveringen verdisconteert in de m3-prijs, en hoe de kosten voor engrosleveringen die niet gedekt worden door het tarief verrekend worden met de eigen vermogenskosten. Dit was eerder niet duidelijk voor de ACM. Op basis van de beschikbare informatie ziet de ACM daarom dat Waternet voldoet en in de tariefstelling geen andere kosten dan die voor de wettelijke drinkwatertaak heeft doorberekend.
- Waternet heeft toelichting gegeven over de achtergrond van de forse volumestijging voor de categorie megaverbuikers in de verbruiksprognoses waardoor duidelijk is voor de ACM hoe de omzet voor 2025 tot stand komt.
- Wel constateert de ACM dat Waternet op sommige onderdelen nog meer transparantie had kunnen laten zien, bijvoorbeeld als het gaat om het toerekenen van kosten binnen Waternet en de opbouw van de tarieven.

De ACM concludeert dat Waternet voldoende verbetering heeft laten zien en adviseert de ILT om voor Waternet vanaf de volgende toetsingsronde de selectie van toetsen en de frequentie van toetsing gelijk te stellen aan die van de andere negen drinkwaterbedrijven. De ACM zal, indien de verbetering zich doorzet, volgende toetsingsronde, als weer alle drinkwaterbedrijven getoetst worden, dit advies definitief bevestigen. De ACM verzoekt de ILT om dan in die selectie van toetsen in de volgende toetsingsronde de opbouw van de tarieven mee te nemen. Het is waardevol dat deze opbouw op transparante wijze wordt gemaakt door Waternet en de andere drinkwaterbedrijven en dat dit ook getoetst wordt.

² In de rapportage van 2023 stond vermeld dat ACM dit in 2024 wel zou toetsen op basis van een nieuw te ontwikkelen kader door ILT en VEWIN.

2 Inleiding

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) heeft op grond van het wettelijk kader (paragraaf 2.1) een adviserende taak aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de ILT) ten aanzien van de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Hieronder vallen onder meer de doelstelling van het tarieftoezicht, de adviesrol van de ACM en een overzicht van de relevante wetsartikelen. De ACM heeft in de afgelopen jaren beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving.

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

2.1 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.

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 20 december 2024 heeft de ILT per brief de ACM gevraagd een gerichte toetsing uit te voeren en advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2025.³

2.2 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 waarborgen⁴. 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 kaderstellend⁵.

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

³ Adviesverzoek totstandkoming drinkwatertarieven 2024: ACM/INT/491998.

⁴ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT) p. 5.

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

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.⁶

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.⁷

2.3 Beoordelingsfrequentie en gerichte toetsing

De ILT heeft de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven per 2023 anders vormgegeven. Waar er tot 2022 sprake was van risicogerichte toetsing van drinkwaterbedrijven met vrijstellingen voor specifieke toetsen, heeft de ILT per 2023 voor de bedrijven die meerdere opeenvolgende jaren goed hebben gepresteerd de toetsingsfrequentie verlaagd naar tweejaarlijks in plaats van jaarlijks. De beoordeling over 2022 vormde het ijkpunt voor het eventueel toekennen van een verlaging van de beoordelingsfrequentie. Uiteindelijk zijn negen van de tien drinkwaterbedrijven in 2023 in aanmerking gekomen voor de verlaging van de toetsingsfrequentie. Alleen voor Waternet geldt dat de drinkwatertarieven in 2023 en in 2024 zijn getoetst, als gevolg van tekortkomingen die de afgelopen jaren zijn geconstateerd.

Deze rapportage bevat het resultaat van de toetsing en daarmee het advies over de tarieven van het tariefjaar 2025 van Waternet. De ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van Waternet.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijft de ACM de uitwerking van de, in paragraaf 2.1 beschreven, context in een concreet toetsingskader. Hierin is ook de achtergrond van de gerichte toetsing beschreven. In hoofdstuk 4 volgt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2025. De ACM vat haar oordeel over de door haar uitgevoerde toetsen samen in hoofdstuk 5.

⁶ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT), p. 30. En: Eerste Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30 895, D (MvA), p. 16/17.

⁷ 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).

3 Toetsingskader 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 2025 is het Toetsingskader 2023 als uitgangspunt gehanteerd. Hoewel in de huidige toetsingsronde niet alle in dit Toetsingskader beschreven toetsen zijn uitgevoerd, is de methodische beschrijving uit het Toetsingskader onverminderd van toepassing.

In paragraaf 3.1 wordt de achtergrond van de gerichte toetsing beschreven. In paragraaf 3.2 is opgenomen welke wettelijke vereisten de ACM toetst op basis van de adviesaanvraag van de ILT. In paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** wordt de werking van het kostprijsmodel beschreven. Paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** gaat in op de betrokken informatie en het proces.

3.1 Gerichte toetsing tarieven 2025

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.3 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 elke wettelijke 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. De gerichte toetsing houdt dit jaar in dat alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023 worden uitgevoerd, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie” en “verbeterplan”.

De toetsing van Waternet omvat, gelet op de eerdere tekortkomingen, voor 2025 alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie” en “verbeterplan”. Ook wordt voor Waternet specifiek aandacht besteed aan de verbeterpunten uit de toetsingsronde over 2024.

3.2 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 toetst de ACM in 2025 voor Waternet alle wettelijke verplichtingen, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie” en “verbeterplan”.

Op verzoek van de ILT zijn de volgende toetsen in 2025 uitgevoerd.

3.2.1 Toetsen van de kosten

3.2.1.1 Totstandkoming van de begroting

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);

3.2.1.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken

2. Als kosten, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de wet, die ten grondslag liggen aan het tarief, bedoeld in artikel 11 van de wet, worden aangemerkt kosten die zijn of worden gemaakt ten behoeve van de taken, genoemd in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet (Drinkwaterbesluit, artikel 8, eerste lid);

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

3.2.1.3 Vermogenskosten

4. Getoetst wordt of de waarde van de activa voor 2025 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2023 (Drinkwaterwet, artikel 11, vierde lid);
5. 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 (Drinkwaterwet, artikel 11, derde lid);
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. Liquide middelen worden niet gerekend tot de activawaarde (Drinkwaterregeling, artikel 6, tweede lid);
7. De begrote kosten ten behoeve van de bevordering van een goed 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. Als de gerealiseerde WACC is overschreden, dient deze in mindering te worden gebracht op de toegestane vermogenskosten (Drinkwaterwet, artikel 11, tweede lid, Drinkwaterregeling, artikel 6, eerste lid en Drinkwaterbesluit, artikel 8, derde 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).

3.2.1.4 Toetsen van de opbrengsten

10. De begroting van de omzet in 2024, die is gebruikt bij het vaststellen van de tarieven 2024, moet zijn gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2022) (Drinkwaterbesluit, artikel 9, eerste lid, sub a).

3.2.1.5 Toetsen van de tarieven

11. 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);
12. 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);
13. 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).

3.2.1.6 Overkoepelende toetsen

14. 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);
15. 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).

3.3 Beschrijving kostprijsmodel

Alle drinkwaterbedrijven hanteren een kostprijsmodel ter onderbouwing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2025. Dit is nader toegelicht in Bijlage 1. 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 het kostprijsmodel van Waternet om de toetsing op de drinkwatertarieven 2025 uit te kunnen voeren.

3.4 Betrokken informatie en proces

In januari 2025 heeft de ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2025 de volgende informatie van de ILT voor Waternet ontvangen:

- Kostprijsmodel 2025;
- Onderbouwing tarieven 2025;
- Bedrijfsverslag 2023 (gecontroleerd door een onafhankelijke accountant), om de gerealiseerde WACC aan te tonen;
- Overige bijlagen ter verduidelijking/ondersteuning/onderbouwing bij het kostprijsmodel.

4 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 per drinkwaterbedrijf. In paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** zal worden ingegaan op de toetsing van Waternet.

4.1 Totstandkoming van de begroting

4.1.1 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 Bijlage 1 voor nadere toelichting) om uit de concernbegroting de kosten voor enkel wettelijke drinkwatertaken te destilleren. Het kostprijsmodel vormt daarmee de basis voor de totstandkoming van de tarieven van het drinkwaterbedrijf. De ACM acht de aansluiting tussen de kosten uit het kostprijsmodel met de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen hierbij essentieel. De begroting geeft namelijk onder meer inzage in de verwachte opbrengsten, kosten en het resultaat. Als deze aansluiting er niet is, kan de ACM niet nagaan op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

4.1.2 Beoordeling ACM

De ACM stelt vast dat de aansluiting tussen de concernbegroting en de kosten in het kostprijsmodel voor Waternet zichtbaar is vastgelegd, en dat de aansluiting achteraf op grond van de begroting is te maken. De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.2 Werkwijze classificatie van activiteiten

4.2.1 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.

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 directe en indirecte kosten per activiteit inclusief een procesbeschrijving.

4.2.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft Waternet een aantal vragen gesteld over de wijze waarop Waternet de activiteiten identificeert, hoe Waternet onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en hoe Waternet de indirecte kosten aan de geïdentificeerde activiteiten toewijst. Waternet heeft deze vragen beantwoord om meer inzicht te verschaffen in de wijze waarop de kosten binnen Waternet zijn toegewezen aan de drinkwataertaak. Op basis van de beschikbare informatie ziet de ACM geen aanwijzing dat Waternet andere kosten dan die voor de wettelijke drinkwataertaak in de drinkwatertarieven heeft doorberekend. Gegeven deze constatering voldoet Waternet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit. Wel zou de ACM graag zien dat Waternet bij een volgende toetsing meer inzicht geeft in hoe de kosten van de wettelijke activiteiten worden toegerekend aan de benchmarkprocessen, zowel woordelijk (in het toelichtingendocument) als rekenkundig (in het kostprijsmodel).

4.3 Ander water dan drinkwater

4.3.1 Toelichting toets

Uit artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat het drinkwaterbedrijf inzicht verschafft in de wijze van kostentoerekening 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.

4.3.2 Beoordeling ACM

De ACM stelt vast dat Waternet inzicht heeft verschafft in de wijze van kostentoerekening voor de levering via het distributienet van ander water en de afzet van ander water. Waternet geeft hiermee voldoende inzicht in de afzet van 'ander water' (in m³) en zodoende voldoende inzicht in het relatieve belang van deze categorie. Waternet handelt hiermee conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit. Waternet maakt echter (nog) geen onderscheid in de kost- en verkoopprijzen tussen drinkwater en ander water. Een dergelijk onderscheid zorgt voor beter inzicht in het relatieve belang van de verschillende categorieën.

4.4 Vermogenskosten

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

4.4.1 Waardering historische kostprijs

4.4.1.1 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 2023) en de verwachte activawaarde zoals opgenomen in het kostprijsmodel (voor 2025).

4.4.1.2 Beoordeling ACM

Waternet maakt in het toelichtingendocument een uitsplitsing van de activawaarde naar de verschillende taken, waaronder de drinkwatertaak. In het kostprijsmodel en in het toelichtingendocument geeft Waternet een overzicht van de verloopstaat, waarmee duidelijk wordt hoe de verwachte activawaarde per 31 december 2025 zich verhoudt tot de werkelijke stand per 31 december 2023. Ten behoeve van de berekening van de verwachte activawaarde voor de wettelijke drinkwaterlevering rekent Waternet een deel van de activa toe aan de levering van ander water, op basis van het aandeel van ander water in de totale drinkwaterlevering (1,51%). De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 11, vierde lid, van de Drinkwaterwet.

4.4.2 Toerekening kosten activa

4.4.2.1 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.

4.4.2.2 Beoordeling ACM

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. De uitgangspunten voor het activeren van investeringen zijn overeenkomstig met algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes.

Wat betreft de verdeling van de inzet van de totale activa geeft Waternet aan dat alle activa een één-op-één verhouding hebben met een drinkwaterproces. Bij nieuwe investeringen wordt er namelijk een splitsing gemaakt per proces (productie, distributie, etc.), zodat de afschrijvingskosten direct aan een proces kunnen worden toegewezen. De ACM concludeert dat Waternet handelt in overeenstemming met artikel 11, derde lid van de Drinkwaterwet.

4.4.3 Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal

4.4.3.1 Toelichting toets

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.

4.4.3.2 Beoordeling ACM

De ACM stelt vast dat Waternet de activawaarde voor 2024 heeft berekend als het gemiddelde van het begrote totaal van de activa op 1 januari en 31 december van 2025. Waternet heeft daarnaast in het toelichtingendocument een overzicht opgenomen van de drinkwaterinvesteringen voor 2025, die samen met de afschrijvingen de eindstand per 31 december 2025 verklaren. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

4.4.4 Kosten buitenlandse activiteiten (1%-regeling)

4.4.4.1 Toelichting toets

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.

4.4.4.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat de begrote kosten voor drinkwatervoorziening in het buitenland € 1,4 miljoen bedragen. Dit betreft een bijdrage aan de stichting Wereld Waternet. De omzet voor de wettelijke drinkwatertaken is voor 2025 begroot op € 157,1 miljoen. De maximale bijdrage aan internationale samenwerking is gesteld op 1% hiervan, namelijk € 1,6 miljoen. De begrote kosten voor een bijdrage aan Wereld Waternet in 2025 bedragen vallen daarmee binnen de wettelijke norm. De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.5 Begrote vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC

4.4.5.1 Toelichting toets

Uit artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet en artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling volgt dat het drinkwaterbedrijf de vastgestelde vermogenskostenvergoeding niet mag overschrijden.⁸ De vermogenskostenvergoeding is bedoeld om een redelijk, maar begrensd rendement te behalen op de drinkwatertaken zoals bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet.

4.4.5.2 Beoordeling ACM

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding in 2025 is vastgesteld op 4,32%.⁹ De begrote vermogenskosten zijn opgegeven na correctie op overschrijdingen op de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding in 2023 (paragraaf 4.4.6.2).

De maximaal toegestane vermogenskosten op basis van de activawaarde voor de drinkwaterlevering in 2025 zijn € 20,5 miljoen (4,32% van 474.557 miljoen). Deze worden gecorrigeerd voor de buitenlandkosten (1,4 miljoen) en de overschrijding van de maximaal toegestane vermogenskosten in 2023 (8,6 miljoen). Hierdoor is er nog 10,5 miljoen ruimte over van de maximaal toegestane vermogenskosten. De begrote vermogenskosten voor drinkwaterlevering voor 2025 van Waternet zijn 3,7 miljoen en dus lager dan aan de maximaal toegestane vermogenskosten. De ACM stelt vast dat Waternet in lijn handelt met artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling.

4.4.6 Compensatie positief verschil gerealiseerde en toegestane vermogenskosten

4.4.6.1 Toelichting toets

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.

⁸ 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.

⁹ Advies vermogenskostenvoet drinkwaterbedrijven 2025-2027: ACM/23/187236.

4.4.6.2 Beoordeling ACM

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding was 2,95% in 2023.¹⁰ De gerealiseerde vermogenskosten voor 2023 bedragen 20,6 miljoen. Dit is 5% van de activawaarde van 407,8 miljoen in 2023. Uit het bedrijfsverslag 2023 blijkt dat dit een overschrijding is op de WACC-norm van € 8,6 miljoen. Deze is na overleg met de ILT meegenomen als verlaging op de begrote eigen vermogenskosten. Zo wordt de WACC-teruggave evenredig verdeelt over alle categorieën. De ACM stelt vast dat Waternet de toegestane vermogenskosten in 2023 heeft overschreden, maar dat dit wordt gecompenseerd in de tarieven voor 2025. De ACM stelt vast dat Waternet hiermee handelt conform artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

4.5 Totstandkoming van de omzet

4.5.1 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 2025 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2023. 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 2023 en de verwachte afzet in de omzetberekening 2025 gemaakt. Deze kan eventueel onderbouwd worden met de ontwikkeling in de afzet uit voorgaande jaren. De weergegeven afzetontwikkelingen dienen toegelicht te worden.

4.5.2 Beoordeling ACM

Waternet heeft toelichting gegeven over de achtergrond van de forse volumestijging voor de categorie megaverbruikers in de verbruiksprognoses waardoor duidelijk is aan de ACM hoe de omzet voor 2025 tot stand komt. De wijziging is gelijk aan de wijziging bij de categorie megaverbruikers 'Ander Water'. De raming van de categorie 'Ander Water'-Mega is voor de begroting 2024 te hoog geweest. Voor 2025 is de raming aangepast op basis van de verwachte realisatie. Het deel van de voor 2024 te hoog geraamde categorie Mega 'Ander Water' is voor de begroting 2025 weer opgenomen onder de categorie drinkwater-Mega. De ACM stelt vast dat Waternet inzichtelijk heeft gemaakt hoe de verwachte omzetontwikkeling volgt uit de verwachte ontwikkelingen in de afzet in combinatie met de tariefwijzigingen. De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 9, eerste lid (sub a) van het Drinkwaterbesluit.

4.6 Opbouw tarieven

4.6.1 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).

¹⁰ Rapport WACC-drinkwater 2022-2023/2024: ACM/21/053238

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

4.7 Tariefstelling – op kosten gebaseerd

4.7.1 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 ook dat tarieven transparant dienen te zijn en in redelijke verhouding dienen te staan tot de kosten.

4.7.2 Beoordeling ACM

Waternet heeft toelichting gegeven op de wijze waarop Waternet de kosten voor engrosleveringen verdisconteert in de m3-prijs, en hoe de kosten voor engrosleveringen die niet gedekt worden door het tarief verrekend worden met de eigen vermogenskosten. Dit was eerder niet duidelijk voor de ACM. De ACM constateert dat uit het kostprijsmodel en het toelichtingendocument blijkt hoe Waternet de geraamde kosten per hoofdproces 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. De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

4.8 Tarieven zijn niet discriminerend

4.8.1 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.

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

4.9 Tarieven zijn kostendekkend op totaalniveau

4.9.1 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.

4.9.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat Waternet kostendekkende tarieven hanteert. De ACM stelt vast dat Waternet voldoet aan artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.10 Toetsen publicatie van het tarievenoverzicht

4.10.1 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.

4.10.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat Waternet de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter volledig en tijdig heeft gepubliceerd, en dat deze in overeenstemming zijn met de in het kostprijsmodel gepresenteerde tarieven. De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 10, eerste en tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

5 Conclusie

5.1 Belangrijkste bevindingen

De ACM concludeerde na de toetsing van de drinkwatertarieven in 2024 al dat Waternet verbetering had laten zien. Ten eerste was de kwaliteit van de aangeleverde documentatie verbeterd. Ten tweede had de ACM voor geen van de toetsen kunnen constateren dat Waternet zich niet houdt aan de vereisten in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Wel constateerde de ACM dat Waternet op sommige onderdelen nog meer transparantie had kunnen laten zien, bijvoorbeeld als het gaat om het toerekenen van kosten binnen Waternet aan de (wettelijke) drinkwatertaken. De ACM adviseerde de ILT dan ook in 2024 om de selectie van toetsen voor Waternet onveranderd te laten, zodat ook dit jaar bekeken kan worden of de positieve trend zich verder doorzet. De ACM concludeert op basis van de toetsing van de drinkwatertarieven voor 2025 dat:

- De positieve trend bij Waternet zich heeft voortgezet;
- De aangeleverde documentatie door Waternet van voldoende kwaliteit is;
- De ACM heeft geconstateerd dat Waternet zich houdt aan de vereisten in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling.
- Op sommige onderdelen Waternet nog meer transparantie had kunnen laten zien, bijvoorbeeld als het gaat om het toerekenen van kosten binnen Waternet en de opbouw van de tarieven.

5.2 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.¹¹

De ACM concludeert dat Waternet voldoende verbetering heeft laten zien en adviseert de ILT om voor Waternet vanaf de volgende toetsingsronde de selectie van toetsen en de frequentie van toetsing gelijk te stellen aan die van de andere negen drinkwaterbedrijven. De ACM zal, indien de verbetering zich doorzet, volgende toetsingsronde, als weer alle drinkwaterbedrijven getoetst worden, dit advies definitief bevestigen. De ACM verzoekt de ILT om dan in die selectie van toetsen in de volgende toetsingsronde de opbouw van de tarieven mee te nemen. Het is waardevol dat deze opbouw op transparante wijze wordt gemaakt door Waternet en de andere drinkwaterbedrijven en dat dit ook getoetst wordt.

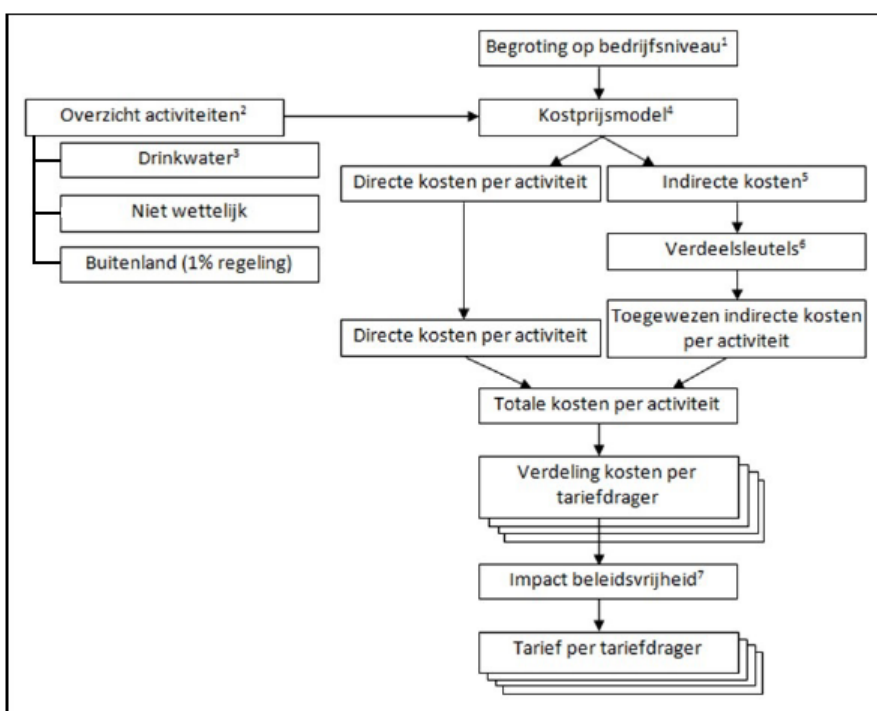
¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 18 (Amendement Jansen) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 25 (Amendement Van der Staaij).

Bijlage 1. Kostprijsmodel

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 leveren de drinkwaterbedrijven ook een toelichting aan bij de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2025). 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 rechtstreeks 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 (passen en redelijkheid) in de toelichting. Zowel bij het identificeren van de activiteiten als bij het bepalen van de

kosten kan een drinkwaterbedrijf een materialiteitsgrens¹² 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.

¹² 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.