



Advies

Rapportage drinkwatertarieven PWN 2019

Ons kenmerk : ACM/UIT/506349
Zaaknummer : ACM/18/034545

1 Management samenvatting

De ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2019 van PWN. De Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling vormen het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater. De ACM beschrijft in hoofdstuk 2 de relevante artikelen.

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

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

Ten aanzien van de kosten is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwatertaken zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf aan drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken. 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 in de keuzes die zij gemaakt heeft bij het toerekenen van de kosten.

Ten aanzien van de tarieven is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten (inclusief een redelijk rendement), de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Daarnaast 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.

Als gevolg van de geconstateerde verbeteringen in 2018 heeft de ILT de ACM verzocht een gerichte toetsing op de tarieven 2019 uit te voeren. Deze selectie bevat de toetsen waar in de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2018 verbetermogelijkheden zijn geconstateerd. Daarnaast bevat deze selectie ook de toetsen waarbij het van belang is deze jaarlijks uit te voeren. In paragraaf 4.2 is opgenomen welke toetsen de ACM heeft uitgevoerd.

Een uitzondering op bovenstaande criteria is de toets op artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit¹, ondanks de verbetermogelijkheden die hierbij zijn geconstateerd wordt deze toets in deze toetsingsronde niet uitgevoerd omdat de drinkwaterbedrijven geen gelegenheid hebben gehad om de classificatie van hun activiteiten te toetsen aan de door de ILT opgestelde classificatie.

Naast deze verbetermogelijkheden heeft de ACM in 2018 geconstateerd dat het wenselijk is dat PWN nadere duiding geeft bij de kostenontwikkeling die zij relateert aan verbetering van de kostenefficiëntie, dat PWN de verdeling van kosten over de verschillende tariefgroepen binnen het variabel tarief verder dient te onderbouwen en heeft de ACM geconstateerd dat de onderbouwing van overige tarieven (bijvoorbeeld voor het aansluittarief) verbetering behoeft.

¹ Uit artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat een drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet mag doorberekenen in de drinkwatertarieven.

Vanwege de risicogerichte toetsing van de tarieven 2019 is de ACM enkel in staat om een conclusie te trekken op de specifieke toetsen die dit jaar zijn uitgevoerd. Uit de toetsen die de ACM heeft verricht is gebleken dat PWN handelt overeenkomstig de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling.

De ACM geeft hieronder voor PWN voor tariefjaar 2019 de belangrijkste conclusies weer.

PWN heeft in de onderbouwing voor de tarieven 2019 transparant gemaakt op welke wijze zij de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie betreft bij het ramen van de kosten. In de toelichting heeft PWN opgenomen welk deel hiervan het gevolg is van efficiëntieverbetering en welk deel ziet op autonome ontwikkelingen. De ACM merkt echter op dat PWN de aansluiting transparanter en zorgvuldiger weer zou kunnen geven.

De ACM merkt op dat de drinkwaterbedrijven verschillende uitgangspunten hanteren om kosten voor de levering van water toe te rekenen aan de specifieke tariefcategorieën. Binnen de drinkwatersector worden er tegenstrijdige verklaringen gegeven voor het al dan niet toerekenen van bepaalde kosten voor het leveren van water aan klein- of grootverbruikers. De ACM adviseert de ILT om de sector de gelegenheid te geven deze verschillen te rechtvaardigen of de uitgangspunten te uniformeren.

PWN heeft voor een aantal van de activiteiten die zij onder 'overig wettelijk' classificeert inzichtelijk gemaakt dat deze tarieven op kosten zijn gebaseerd. Zij kan nog verbetering realiseren door dit ook voor de overgebleven activiteiten te doen.

Inhoudsopgave

1	Management samenvatting	2
2	Inleiding	5
3	Context	6
3.1	Doelstelling tarieftoezicht	6
3.2	Wettelijke context advies van de ACM	6
4	Toetsingskader van drinkwatertarieven	8
4.1	Gerichte toetsing tarieven 2019	8
4.2	Inhoudelijke toetsing	9
4.3	Beschrijving kostprijsmodel	9
4.4	Betrokken informatie en proces	11
5	Totstandkoming van de drinkwatertarieven van PWN	13
5.1	Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen	13
5.1.1	Totstandkoming van de begroting	13
5.1.2	Splitsing kosten naar drinkwatertaken	15
5.1.3	Vermogenskosten	18
5.2	Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen	20
5.2.1	Tarieven – tariefstelling	20
5.2.2	Niet discriminerende tarieven	21
5.3	Overkoepelende toetsen	22
5.3.1	Publicatie van het tarievenoverzicht	22
6	Conclusie PWN	23
	Bijlage 1 – Relevante artikelen wet- en regelgeving	24
	Bijlage 2 – Overzicht tarieven voor vastrecht en variabel	27

2 Inleiding

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: de ACM) heeft op grond van het wettelijk kader (paragraaf 2.2) een adviserende taak aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de ILT) ten aanzien van de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De ACM heeft in de afgelopen jaren beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving.

De drinkwatertarieven dienen op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken. In 2016 was de belangrijkste bevinding dat – ondanks de introductie van een kostprijsmodel dat informatie bevat over de opbouw van de tarieven en van de kosten van drinkwater – op een aantal punten onvoldoende sprake was van transparantie.² Transparantie is van belang omdat de consument – als gebonden afnemer – beschermd dient te worden tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf. De ACM oordeelde dat de transparantie ontoereikend was ten aanzien van de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwatertaken, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven. Als gevolg van de geconstateerde tekortkomingen over 2016 heeft de ILT de drinkwaterbedrijven een aanwijzing conform artikel 13, tweede lid, van de Drinkwaterwet in het vooruitzicht gesteld. In de toetsing van de tarieven 2018 is gebleken dat de drinkwaterbedrijven de geconstateerde tekortkomingen grotendeels verbeterd hebben. Vanwege deze verbeteringen heeft de ILT de ACM verzocht in 2019 een gerichte toetsing uit te voeren.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2019 van drinkwaterbedrijf PWN. De ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van PWN.

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 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2019 van PWN beschreven. De ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 6.

² Brief van ACM aan de ILT van 21 november 2016 met ACM kenmerk 2016206945

3 Context

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

3.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.³ De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichhoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.⁴

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

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

Het tarieftoezicht moet worden geplaatst in het kader van het belang van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening. Tegelijkertijd is uit de totstandkominggeschiedenis van de Drinkwaterwet duidelijk dat dit belang niet ten koste mag gaan van het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater en het belang van leveringszekerheid en continuïteit. Kwaliteit van de drinkwatervoorziening staat voorop en alle kosten die nodig zijn om dat te realiseren, dienen bij de bepaling van het tarief meegenomen te worden. Daarbij is opgemerkt dat duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening een kernpunt van de wet is en dat drinkwaterbedrijven voldoende moeten investeren om ook op de lange termijn een goede drinkwatervoorziening te verzekeren.⁵

De centrale elementen van het toezicht op de drinkwatertarieven zijn de eisen van kostendekkendheid, transparantie en non-discriminatie van de tarieven, welke beginselen in de Drinkwaterwet zijn vastgelegd. De consument dient als gebonden afnemer te worden beschermd tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf. Een negatief effect van deze monopoliepositie kan namelijk zijn dat het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.⁶ Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoire te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

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

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

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

⁵ Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT), p. 30. En: Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 895, D (MvA), p. 16/17.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 18 (Amendement Jansen) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 25 (Amendement Van der Staaij).

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

De ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient de ILT bij de uitoefening van het toezicht op artikel 12, derde lid van de Drinkwaterwet en paragraaf 2.1 van het Drinkwaterbesluit advies te vragen aan de ACM. Op 20 december 2018 heeft de ILT per brief de ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2019. De ILT heeft hierbij verzocht een gerichte toetsing uit te voeren. Dit houdt in dat per drinkwaterbedrijf enkel de toetsen worden uitgevoerd waar in de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2018 verbetermogelijkheden zijn geconstateerd en daarnaast de toetsen waarbij het van belang is om deze jaarlijks uit te voeren.

4 Toetsingskader van drinkwatertarieven

Naar aanleiding van het bestuurlijk overleg van september 2016 tussen de drinkwatersector en de ILT heeft de ILT, in samenwerking met de ACM, het Toetsingskader drinkwatertarieven 2018 (hierna: Toetsingskader) opgesteld. Het Toetsingskader is opgesteld om de drinkwaterbedrijven nader inzicht te bieden in de wijze waarop de drinkwaterbedrijven invulling kunnen geven aan het wettelijk kader. Hiermee is het voor de drinkwaterbedrijven duidelijk hoe zij inzichtelijk kunnen maken dat zij aan het wettelijk kader voldoen. Het kader geeft aan hoe de verschillende onderdelen van de wet getoetst worden en waarover (meer) informatie moet worden versterkt of (meer) toelichting moet worden gegeven. Met dit toetsingskader hebben de toezichhouders beoogd de wijze van de toetsing van de tarieven transparanter te maken door het formaliseren van de door de jaren heen gehanteerde toetsingsmethodiek. Hoewel bij in de huidige toetsingsronde niet alle toetsen beschreven in dit toetsingskader uitgevoerd zijn, is de methodische beschrijving uit het toetsingskader onverminderd van toepassing.

In paragraaf 4.1 wordt de achtergrond van de gerichte toetsing beschreven. In paragraaf 4.2 is opgenomen welke wettelijke vereisten de ACM toetst. De drinkwaterbedrijven hebben bij de totstandkoming van de tarieven 2019 gebruik gemaakt van een kostprijsmodel en een lijst met drinkwatertaken, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken (en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland). In paragraaf 4.3 wordt de werking van het kostprijsmodel beschreven.

4.1 Gerichte toetsing tarieven 2019

Als gevolg van de geconstateerde verbeteringen in 2018 heeft de ILT de ACM verzocht een gerichte toetsing op de tarieven 2019 uit te voeren. De ILT heeft in haar adviesaanvraag gevraagd per drinkwaterbedrijf specifieke wettelijke vereisten te toetsen. Deze selectie bevat de toetsen waar in de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2018 verbetermogelijkheden zijn geconstateerd. Daarnaast bevat deze selectie ook de toetsen waarbij het van belang is deze jaarlijks uit te voeren, zoals het toetsen van de gerealiseerde en begrote vermogenskosten aan de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding.

Een uitzondering op bovenstaande criteria is de toets op artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit⁷, ondanks de verbetermogelijkheden die hierbij zijn geconstateerd wordt deze toets in deze toetsingsronde niet uitgevoerd. De ACM heeft bij de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2018 geconstateerd dat er bij de activiteiten die door drinkwaterbedrijven als drinkwatertaken worden aangemerkt sprake lijkt te zijn van een mix van drinkwatertaken (zoals bedoeld in artikel 7 lid 1 en 2 van de Drinkwaterwet) en overige wettelijke activiteiten. Om te verduidelijken welke activiteiten onder artikel 7, lid 1 en 2 van de Drinkwaterwet vallen heeft de ILT een classificatie van veelvoorkomende activiteiten opgesteld. Omdat de drinkwaterbedrijven geen gelegenheid hebben gehad om de classificatie van hun activiteiten te toetsen aan de door de ILT opgestelde classificatie, hebben de ILT en de ACM besloten om deze toets niet in deze toetsingsronde op te nemen. Als gevolg hiervan betreft de ACM enkel de kosten opbrengsten toegewezen aan de categorie 'drinkwaterlevering' in de toetsingsronde 2019.

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

4.2 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst de ACM in 2019 niet op alle wettelijke verplichtingen. Op verzoek van de ILT is er voor gekozen om de volgende toetsen dit jaar uit te voeren:

Toetsing van de kosten

Totstandkoming van de begroting

- of uit de begroting blijkt op welke wijze de kosten – waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd – in het tarief zijn verwerkt (Dww artikel 12, eerste lid);
- of het drinkwaterbedrijf heeft vastgesteld of zijn kostenefficiëntie (t-2) is verbeterd en of hij deze verbetering heeft betrokken bij het vaststellen van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel a)⁸;

Vermogenskosten

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

Toetsing van de tarieven

Tarieven - tariefstelling

- of de berekeningsmethode van de tarieven wordt gevormd door een raming van de kosten die worden doorberekend in de drinkwatertarieven (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel b);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid).

Overkoepelende toetsen

Publicatie van het tarievenoverzicht

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

4.3 Beschrijving kostprijsmodel

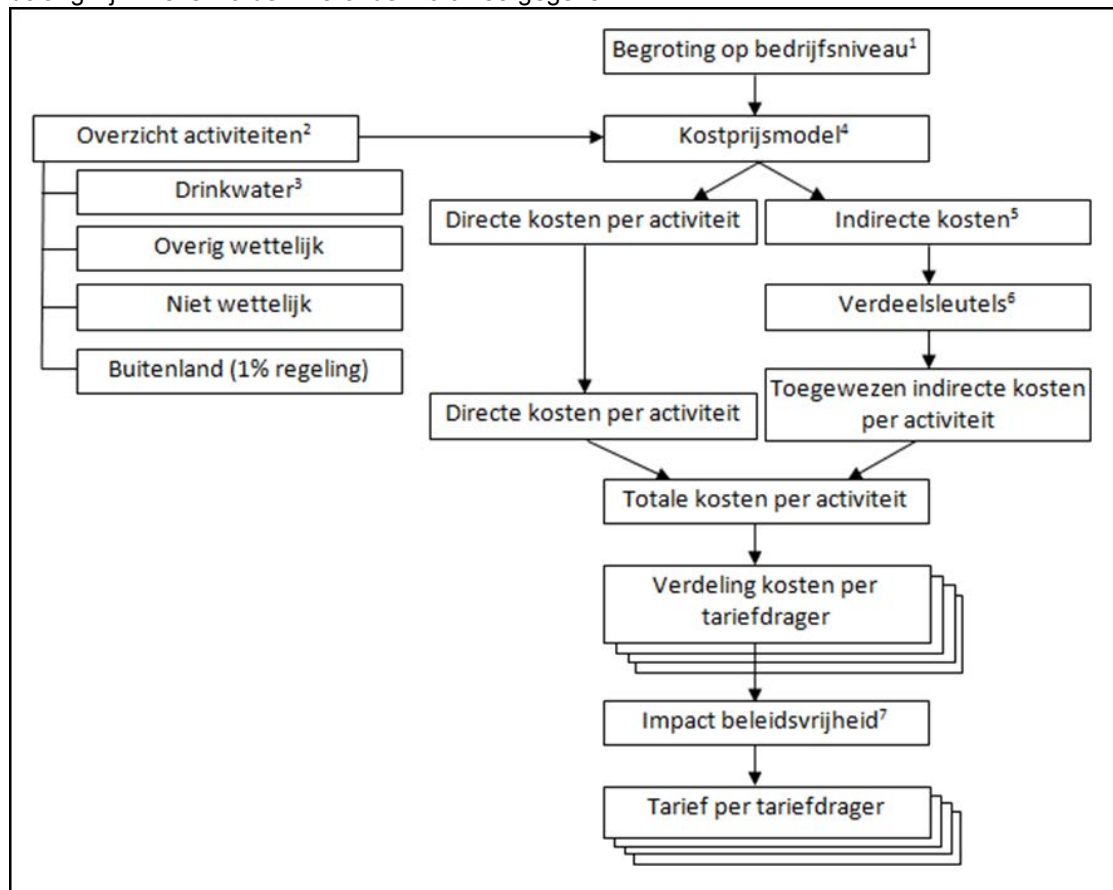
Alle drinkwaterbedrijven hanteren een kostprijsmodel ter onderbouwing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2019. Het doel van de kostprijsmodellen is om op transparante wijze inzicht te kunnen bieden dat de drinkwatertarieven kostendekkendheid, transparant en non-discriminatoire zijn.

⁸ Kostenefficiëntie komt tot uitdrukking door bij de raming van de kosten de in het voorafgaande jaar gerealiseerde kostenverbetering te betrekken.

Ieder individueel drinkwaterbedrijf is daarbij verantwoordelijk voor de invulling van dit kostprijsmodel. Het kostprijsmodel dient er ook voor om de kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken afzonderlijk inzichtelijk te maken (ter voorkoming van kruissubsidiëring).

Ieder kostprijsmodel is een Excelbestand, dat bestaat uit een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen het kostprijsmodel met financiële en niet-financiële data, waarna de kostprijzen in het kostprijsmodel berekend worden. Naast het kostprijsmodel heeft PWN ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2019). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het kostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

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



Figuur 1 Vereenvoudigde weergave werking kostprijsmodel

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

Het drinkwaterbedrijf heeft zicht nodig op alle activiteiten die zij verricht (2), waaronder de drinkwatertaken (3) zoals genoemd in DWW artikel 7 eerste en tweede lid. Daarbij is het van belang dat het drinkwaterbedrijf aan geeft op welke wijze zij alle activiteiten identificeert die kosten veroorzaken. Het drinkwaterbedrijf vervolgens op transparante wijze aan kunnen geven hoe tot de kosten per activiteit zijn bepaald. Het gaat om zowel de directe en indirecte kosten. Directe kosten zijn 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 verschillend zijn. De drinkwaterbedrijven moeten de gebruikte verdeelsleutels definiëren en onderbouwen (passendheid en redelijkheid) in de toelichting. Zowel bij het identificeren van de activiteiten als bij het bepalen van de kosten kan een drinkwaterbedrijf een materialiteitsgrens⁹ hanteren. Deze materialiteitsgrens is niet voorgeschreven en kan per bedrijf variëren.

De totale kosten voor een activiteit worden gevormd door het optellen van de directe kosten en de indirecte kosten. Vervolgens verdeelt het drinkwaterbedrijf de kosten per activiteit over verschillende tariefdragers (bijvoorbeeld grootverbruik). Het drinkwaterbedrijf moet de keuzes die zij hierbij maakt in de toelichting bij het kostprijsmodel aangegeven. Juist de wijze hoe tot de uitkomsten van het kostprijsmodel zich vertaalt in de tarieven, is van essentieel belang in het kader van een effectief toezicht op de drinkwatertarieven.

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

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

4.4 Betrokken informatie en proces

In december 2018 heeft de ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2019 de volgende informatie over PWN van de ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2019;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2019;
- Goedgekeurde (door de aandeelhouders) begroting 2019;
- Bedrijfsverslag 2017, om de gerealiseerde WACC aan te tonen;
- Overige bijlagen ter verduidelijking/ondersteuning/onderbouwing bij het kostprijsmodel.

De ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 10 april 2019 aan de ILT gezonden. De ILT heeft het conceptadvies aan PWN toegestuurd. PWN is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te reageren op het conceptadvies. Op 6 mei 2019 heeft PWN vooruitlopend een reactie verstuurd.

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

Vervolgens heeft PWN op 14 mei nog aanvullende informatie en opmerkingen aan de ACM gestuurd.
Deze reactie is waar relevant in de rapportage verwerkt.

5 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van PWN

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

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

5.1 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (5.1.1);
2. De hoogte van de vermogenskosten (5.1.2).

5.1.1 Totstandkoming van de begroting

5.1.1.1 Aansluiting bedrijfsbegroting met kostprijsmodel

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

PWN hanteert een kostprijsmodel (zie paragraaf 4.3 voor nadere toelichting) om uit de concernbegroting de kosten voor enkel de 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 van PWN hierbij essentieel. De begroting van PWN geeft namelijk onder meer inzicht in de verwachte opbrengsten, kosten en het resultaat. Als deze aansluiting er niet is, kan de ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

PWN stelt haar begroting op concernniveau op. De concernbegroting PWN bestaat grofweg uit twee delen (i) drinkwateractiviteiten en (ii) niet drinkwateractiviteiten. De basis van de concernbegroting zijn de deelbegrotingen vanuit de verschillende sectoren van PWN. Voor een deel van de niet-drinkwateractiviteiten die PWN onderneemt heeft zij diverse deelnemingen opgericht, een hiervan is N.V. Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland. PWN heeft het begrote resultaat van deze deelnemingen opgenomen in de begroting. De concernbegroting omvat primair alle taken en activiteiten van het drinkwaterbedrijf (zowel drinkwatertaken als overige taken en activiteiten).

PWN heeft de aansluiting tussen de concernbegroting en kostprijsmodel zichtbaar gemaakt. Hieruit volgt dat PWN geen correcties heeft doorgevoerd ten opzichte van de begroting (Beleidsplan 2019) die is goedgekeurd.

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

De ACM stelt vast dat PWN handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

5.1.1.2 Kostenefficiëntie

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

De drinkwatertarieven 2019 worden eind 2018 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2017 het meest recente gerealiseerde jaar. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht de ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2017 met de realisatie uit eerdere jaren. De ACM merkt op dat niet alle stijgingen/dalingen te relateren zijn aan efficiëntiemaatregelen; kosten worden namelijk door meer factoren beïnvloed.

PWN geeft in de toelichting op het kostprijsmodel aan dat zij bij de begroting 2019 een analyse gemaakt heeft van de gerealiseerde kostenefficiëntie in 2017. PWN heeft hiervoor een document opgesteld dat inzicht geeft in de kostenverlagende en -verhogende maatregelen die zijn meegenomen bij het opstellen van de begroting 2019. Het uitgangspunt hierbij is de gerealiseerde kostenefficiëntie in 2017. PWN geeft daarbij aan welke kostenstijgingen/dalingen er in 2017 zijn gerealiseerd ten opzichte van 2016; hierbij wordt ook onderscheid gemaakt naar incidentele en structurele stijgingen en dalingen. De onderstaande tabel is een vereenvoudigde weergave van de gerealiseerde kostenontwikkelingen.

Tabel 1 Gerealiseerde kostenontwikkelingen (bedragen in miljoenen euro's)

Onderdeel	Structureel	Incidenteel	Totaal ¹⁰
Realisatie 2016 (bedrijfsverslag)			179,71
Kostenverlagende maatregelen 2017	-10,17	-13,00	-10,18
Kostenverhogende maatregelen 2017	3,01	-	3,01
Totale ontwikkeling	-7,16	-13,00	-7,18
Realisatie 2017 (bedrijfsverslag)			172,53

Daarnaast heeft PWN in dit overzicht een aansluiting gemaakt tussen de realisatie 2016 inclusief de gerealiseerde structurele kostenontwikkelingen en de begroting 2019. De onderstaande tabel is een vereenvoudigde weergave van de aansluiting die PWN heeft gemaakt tussen de realisatie 2016 en de begroting 2019 inclusief gerealiseerde efficiëntieverbeteringen. Met deze presentatiewijze heeft PWN inzichtelijk gemaakt dat zij de gerealiseerde kostenefficiëntie heeft meegenomen bij de begroting 2019.

¹⁰ Exclusief eigen vermogenskosten

Tabel 2 Kostenontwikkelingen tussen realisatie 2016 en begroting 2019 (in miljoen euro's)

Onderdeel	Structureel	Incidenteel	Totaal ¹¹
Realisatie 2016 (bedrijfsverslag)			179,71
Structurele ontwikkeling 2017			-7,16
Basis 2017			172,55
Kostenverlagende maatregelen	-7,79	-0,25	-8,03
Kostenverhogende maatregelen	8,47	1,29	9,77
Totale ontwikkeling			1,73
Begroting 2019			174,28

Uit dit overzicht (en de onderliggende details) blijkt dat per saldo sprake is van een verwachte kostenstijging in 2019. PWN heeft inzichtelijk gemaakt welke kostenontwikkelingen zij heeft gerealiseerd tussen de afgesloten boekjaren 2016 en 2017. Daarnaast heeft PWN vastgesteld of deze kostenontwikkelingen ook betrekking hebben op 2019.

In de toelichting heeft PWN opgenomen welk deel hiervan het gevolg is van efficiëntieverbetering en welk deel ziet op autonome ontwikkelingen. De ACM merkt echter op dat PWN de aansluiting transparanter en zorgvuldiger weer zou kunnen geven.

PWN heeft bij het opstellen van de begroting rekening gehouden met gerealiseerde kostenontwikkelingen. De ACM stelt vast dat PWN handelt conform artikel 9, tweede lid sub a van het Drinkwaterbesluit.

5.1.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken

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

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

Een integrale toets op de splitsing van de kosten naar drinkwatertaken bestaat uit een toets op de werkwijze van de identificatie van activiteiten, de classificatie van activiteiten, de werkwijze voor de identificatie van de bijbehorende kosten, de verdeelsleutels voor het toewijzen van indirecte kosten en

¹¹ Exclusief eigen vermogenskosten

de werkwijze voor de verdeling tussen het variabel tarief en het vastrecht. In de toetsing van de drinkwatertarieven 2018 van PWN heeft de ACM geconcludeerd dat PWN voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat zij uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet als basis hanteert voor het vaststellen van de drinkwatertarieven¹². De ACM heeft hierbij de kanttekening geplaatst dat de verdeling van kosten over de verschillende tariefgroepen binnen het variabel tarief verder onderbouwd dient te worden. Om deze reden richt ACM zich bij de toets op de kostensplitsing bij PWN specifiek op de werkwijze voor de verdeling van de kosten naar de variabele tarieven en het vastrecht.

5.1.2.1 *Werkwijze verdeling tussen variabel tarief en vastrecht*

PWN heeft in het kostprijsmodel € 165.581.565 toegewezen aan drinkwatertaken. Vervolgens heeft PWN deze kosten verdeeld over (i) variabele tarieven en (ii) vastrecht. In het kostprijsmodel zijn de kosten voor de drinkwatertaken per benchmarkproces weergegeven. Hier staat de vraag centraal welke verdeelsleutels PWN hanteert en welke keuzes PWN maakt om de kosten voor de drinkwatertaken te splitsen naar (i) variabel tarief en (ii) vastrecht. In het model dat PWN gebruikt om de kosten toe te wijzen naar variabel en vastrecht allocceert zij de onbenutte capaciteit van naar vastrecht en de benutte capaciteit van productie en distributie naar het variabel tarief.

Verdeling vanuit hoofdcategorieën naar variabel en vastrecht

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

- **Water variabel:** Deze kosten worden volledig toegerekend aan het variabel tarief. Dit betreft kosten voor inkoop water en provinciale grondwaterheffing.
- **Productie:** De kosten worden verdeeld op basis van benutte/ onbenutte capaciteit van de productielocaties. PWN houdt het onbenutte deel aan om altijd te kunnen voorzien in de watervraag. Hiervoor hanteert PWN het beleid dat er 5% reserveproductiecapaciteit beschikbaar is, waardoor er 5% van de kosten in het hoofdproces productie aan vastrecht wordt toegewezen. De benutte capaciteit gaat naar variabel tarief en het onbenutte deel naar vastrecht;
- **Distributie:** PWN deelt de kosten van het distributieproces toe op basis van het gemiddelde van de verdeelsleutels van het productie- en aansluitproces;
- **Aansluiting:** Deze kosten worden verdeeld op basis van benutte/onbenutte capaciteit van de aansluiting. De benutte capaciteit gaat naar variabel tarief en het onbenutte deel naar vastrecht.
- **Verkoop:** Deze kosten zijn toegerekend aan de hand van een gewogen gemiddelde van de hoofdprocessen productie, distributie en aansluiting.

Verdeling binnen variabel

PWN hanteert voor het variabel tarief drie tariefgroepen, waarbij het onderscheid zit in de grootte van de afzet van drinkwater. PWN verdeelt de kosten die zij heeft toegewezen aan het variabel tarief over deze drie tariefgroepen. PWN hanteert voor elk van de tariefgroepen een andere wegingsfactor in het toerekenen van de kosten.

¹² Met de kanttekening dat er bij de activiteiten die PWN als drinkwatertaken heeft aangemerkt sprake lijkt te zijn van een mix van drinkwatertaken en overige wettelijke activiteiten.

Het gaat om de volgende wegingsfactoren:

- 1,00 bij een afname van 0-5.000 m³
- 0,95 bij een afname van 5.001-25.000 m³
- 0,90 bij een afname van >25.001 m³

PWN past deze wegingsfactoren toe door het totaalverbruik van een tariefgroep te delen door de totale afzet en te vermenigvuldigen met de wegingsfactor, zodat relatief gezien een groter deel van de totale kosten aan kleinverbruikers wordt toegerekend. PWN heeft tijdens de wederhoorperiode een aanvullende onderbouwing aangeleverd ten behoeve van deze wegingsfactoren.

PWN geeft aan dat het toewijzen van de kosten van het verkoopproces op basis van het aantal kubieke meter tot een onredelijke verhouding zou leiden bij grootverbruikers. Het toerekenen van de overhead van de verkoopkosten op basis van het aantal m³ zou er volgens PWN toe leiden dat de overhead per klant voor de grootverbruikers disproportioneel zou zijn. De ACM constateert dat dit wel aanleiding zou kunnen zijn voor het toepassen van een andere kostenverdeling (in plaats van totale kosten naar rato toe te wijzen), maar dat het hanteren van wegingsfactoren over de totale kosten een te algemene basis is om de kostenverdeling te rechtvaardigen.

PWN geeft aan dat de wegingsfactoren er toe leiden dat de grootverbruikers een schaalvoordeel hebben van €1.095.033. PWN stelt dat deze lagere opbrengst allzins redelijk is en in lijn is met de lagere verkoopkosten die van toepassing zijn op de grootverbruikers. PWN geeft aan het aantal klanten per categorie als uitgangspunt te hanteren om tot een proportionele verdeling van de overhead-verkoopkosten te komen.

De drinkwaterbedrijven verdelen hun kosten naar de benchmarkprocessen. Binnen de drinkwatersector worden verschillende verklaringen gegeven voor het al dan niet toerekenen van bepaalde kosten voor het leveren van water aan klein- of grootverbruikers. Bij deze verklaringen worden argumenten gebruikt die tegenstrijdig lijken te zijn. Het gevolg hiervan is dat er grote verschillen zitten in de verhouding tussen de kostprijs voor klein- en grootverbruikers van de verschillende drinkwaterbedrijven. De ACM is op basis van de beschikbare informatie van mening dat niet al deze verklaringen juist kunnen zijn. De ACM adviseert de ILT om de sector de gelegenheid te geven deze verschillen te rechtvaardigen of de uitgangspunten te uniformeren.

Verdeling binnen vastrecht

Binnen vastrecht maakt PWN onderscheid naar de typen aansluitingen. Voor de mate waarin de kosten aan de aansluitproducten per tariefgroep worden toegewezen houdt PWN rekening met het type aansluiting. Hierbij wordt in eerste instantie het gelijktijdigheidsprincipe gevolgd waarbij meer kosten worden toegerekend aan aansluitingen met een hogere capaciteit, waarbij de kosten sneller stijgen dan de capaciteit. Daarnaast wordt een correctiefactor gebruikt om naar verhouding minder kosten aan de kleinere aansluiting toe te rekenen. Deze factor is op een aantal uitgangspunten gebaseerd: de concentratie, de werkelijke piekcapaciteit en de hiermee samenhangende risico's van aansluitingen. Dit mondt uit in een gewogen kostprijs per kaliber.

De ACM acht het waarschijnlijk dat de door PWN toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst.

5.1.3 Vermogenskosten

5.1.3.1 Waardering historische kostprijs

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

PWN heeft in het kostprijsmodel de omvang van de activa opgenomen. De ACM constateert in de jaarrekening 2018 van PWN dat zij de (materiële) vaste activa waardeert tegen historische kosten. Tevens constateert de ACM dat de omvang van de materiële vaste activa die PWN rapporteert in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waarde zoals opgenomen in de jaarrekening. PWN heeft tevens een verloopstaat opgenomen waaruit blijkt hoe zij uit de activawaarde per 31 december 2017 komt tot de activawaarde die in het kostprijsmodel wordt gebruikt.

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

5.1.3.2 Toerekening kosten van activa

Uit artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat het drinkwaterbedrijf de kosten van materiële vaste activa dient toe te rekenen op basis van afschrijvingsmethoden en –termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald. Dit heeft als doel om de dat kosten van activa te kunnen verdelen naar het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die eenduidig voor één activiteit worden ingezet (enkelvoudig) en activa die voor meerdere activiteiten (meervoudig) worden ingezet (bijvoorbeeld het hoofdkantoor van het drinkwaterbedrijf). In het geval van meervoudige inzet zal het drinkwaterbedrijf toe moeten lichten hoe zij vanuit de totale activa een verdeling hebben gemaakt van zowel de activawaarde als de bijbehorende afschrijvingskosten.

De ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht de ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd. Onderstaande tabel bevat de afschrijvingen en activa van PWN zoals opgenomen in het kostprijsmodel.

Tabel 3 Afschrijvingskosten en activa per activiteit (bedragen in euro's)

Activiteit	Afschrijvingskosten (A)	Activawaarde (B)	Procentueel (= A/B)
Drinkwaterlevering	36.632.380	651.387.438	5,6%
Overig wettelijke activiteiten (drinkwater)	603.187	11.623.562	5,2%
Overig wettelijke activiteiten (niet-drinkwater)	242.838	2.250.244	10,8%
Buitenland (1% regeling)	-	-	-
Niet wettelijke taken	1.480.798	41.944.262	3,5%
Totaal	38.959.203	707.205.506	5,5%

PWN heeft toegelicht op welke wijze zij de activa voor het industriewaterbedrijf afzonderlijk identificeert. De basis voor de verdeling van de activa naar soort activiteit gebeurt op basis van actualijsten uit de grootboekadministratie, waarbij de activa specifiek is toegekend aan opgenomen activiteiten.

PWN heeft hierbij aangegeven dat zij de activa verdeeld op basis van de relatieve inzet van een actief voor een bepaalde activiteit. PWN geeft aan dat zij geen gemeenschappelijke activa kent.

De ACM heeft kunnen vaststellen dat PWN de kosten van activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. De ACM stelt vast dat PWN handelt conform artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

5.1.3.3 Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal

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

PWN begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwateractiviteiten voor 2019 op € 663,01 miljoen. Op 1 januari verwacht PWN een waarde van € 658,93 miljoen en op 31 december een waarde van € 667,09 miljoen. De ACM constateert dat PWN in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend.

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

5.1.3.4 Kosten buitenlandse activiteiten (1% regeling)

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

In het kostprijsmodel geeft PWN kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland ter grootte van € 563.880. De omzet voor drinkwaterlevering heeft PWN begroot op € 171,96 miljoen, waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,33% bedragen van de geraamde omzet de drinkwaterlevering.

De ACM stelt op basis hiervan vast dat PWN handelt conform artikel 8, tweede lid, van het Drinkwaterbesluit.

5.1.3.5 Begrote vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC

Uit artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet en artikel 6, eerste lid, van de Drinkwaterregeling volgt dat het drinkwaterbedrijf de vastgestelde vermogenskostenvergoeding niet mag overschrijden.¹³ De vermogenskostenvergoeding is bedoeld om een redelijk rendement te behalen op de drinkwatertaken zoals bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet.

Uit artikel 8, derde lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat de kosten ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland in mindering worden gebracht op de toegestane vermogenskostenvergoeding. Concreet betekent dit dat een drinkwaterbedrijf de keuze maakt tussen

¹³ 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.

(i) het rendement volledig zelf behouden of uitkeren aan de aandeelhouder(s) of (ii) een deel van haar rendement inzetten ten behoeve van het stimuleren van drinkwatervoorziening in het buitenland.

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding voor 2019 bedraagt 3,4%.¹⁴ Op grond van de door PWN geïdentificeerde activawaarde voor drinkwatertaken betekent dit een vermogenskostenvergoeding van maximaal € 22,54 mln.¹⁵

Uit het kostprijsmodel van PWN blijkt dat de begrote vermogenskosten voor drinkwatertaken in 2019 €21,4 mln. bedragen. Hiermee zijn de begrote vermogenskosten lager dan de maximaal toegestane vermogenskosten.

De ACM stelt dat PWN in lijn handelt met artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

5.1.3.6 Compensatie positief verschil gerealiseerde en toegestane vermogenskosten

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

Uit dit verslag blijkt dat er geen overschrijding was van de toegestane vermogenskosten in 2017. De ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 3,75% bedraagt¹⁶, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2017 4,2% was.¹⁷

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

5.2 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of PWN inzichtelijk maakt hoe de tarieven vanuit de kosten zijn afgeleid (5.2.1);
2. Of PWN niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwd zijn (5.2.2);

5.2.1 Tarieven – tariefstelling

5.2.1.1 Opbouw tarieven

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

De ACM heeft in de toetsingsronde 2018 geconstateerd dat PWN in haar kostprijsmodel inzichtelijk maakt welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor drinkwaterlevering en hoe deze kosten worden toegerekend aan de individuele vastrecht- en variabele tarieven.

¹⁴ Zie brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, kenmerk: IENM/BSK-2017/216061

¹⁵ De gemiddelde activawaarde voor drinkwaterlevering in het kostprijsmodel van PWN bedraagt € 654,68 miljoen.

¹⁶ (Vermogenskosten (€ 23,91 mln) + buitenlandkosten (€0,62 mln)) / gemiddelde activawaarde (654,7)

¹⁷ Zie brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, kenmerk: IENM/BSK-2015/203899.

Vanwege de gerichte toetsing ligt de focus bij deze toets op de tarieven van de activiteiten die als overig wettelijk zijn geïnclassificeerd. Voor deze tarieven, waaronder ook het aansluittarief, gold dat het kostprijsmodel 2018 geen inzicht gaf in de totstandkoming van de betreffende kostprijs.

In het kostprijsmodel 2019 heeft PWN inzicht gegeven in de opbouw van de totale kosten van de activiteiten die zij als overig wettelijk heeft geïnclassificeerd. Voor deze activiteiten, waaronder ook nieuwe aansluitingen, geldt dat het kostprijsmodel geen inzicht geeft in de totstandkoming van de betreffende kostprijs. PWN hanteert voor de overige wettelijke producten een kostendekkend tarief. De opbrengsten en kosten van de overig wettelijke activiteiten zijn enkel op totaalniveau opgenomen. De relatie tussen kosten en individuele tarieven is in een enkel geval nog onduidelijk.

De ACM stelt op grond van bovenstaande vast dat PWN ten aanzien van de overige tarieven handelt conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Hoewel PWN voor enkele activiteiten die zij als overig wettelijk classificeert transparant heeft weergegeven hoe deze opgebouwd zijn, kan zij nog verbetering realiseren door dit ook voor de overgebleven activiteiten transparant te maken.

5.2.1.2 Tariefstelling – op kosten gebaseerd

Volgens artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit, moeten de elementen en wijze van berekening van de tarieven gevormd worden door een raming van de kosten van de drinkwatertaken. Hieruit volgt dat de wijze van berekening van de tarieven voor drinkwatertaken gebaseerd moet worden op een raming van de kosten voor deze taken. Naast de eis van kostendekkendheid op totaalniveau dienen individuele tarieven in redelijke verhouding te staan tot de kosten.¹⁸

In afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de relatie tussen kosten en tarieven. Op verzoek van de ILT toetst de ACM dit jaar enkel de tariefstelling voor de overige tarieven.

Het tariefbeleid van PWN hierbij is om kostendekkende tarieven vast te stellen. PWN geeft aan dat zij voor de diensten die zij levert per dienst een individuele kostenberekening opstelt. PWN geeft aan dat zij voor de meest gebruikte producten zoals tijdelijk water, tijdelijke aansluitingen en het omleggen van aansluitingen een gedetailleerde kostprijsberekening maakt. PWN heeft inzicht gegeven in de kostprijsberekening van een aantal van deze producten. Hieruit is gebleken dat de tarieven van die producten op de kosten zijn gebaseerd.

De ACM stelt dat PWN handelt conform artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit. Hoewel PWN voor enkele activiteiten die zij als overig wettelijk classificeert inzichtelijk heeft gemaakt dat deze op kosten gebaseerd zijn, kan zij nog verbetering realiseren door dit ook voor de overgebleven activiteiten te doen.

5.2.2 Niet discriminerende tarieven

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

¹⁸ Brief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de ILT van 19 november 2013, IenM kenmerk IENM/BSK-2013/268016.

Uit de tariefgroepen die PWN hanteert voor drinkwaterlevering blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven.

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

5.3 Overkoepelende toetsen

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld of PWN een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.3.1).

5.3.1 Publicatie van het tarievenoverzicht

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

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

6 Conclusie PWN

De ACM heeft in 2018 geconcludeerd dat PWN de totstandkoming van haar drinkwatertarieven op een transparante wijze heeft gepresenteerd. Vanwege de risicogerichte toetsing van de tarieven 2019 is de ACM enkel in staat om een conclusie te trekken op de specifieke toetsen die dit jaar zijn uitgevoerd.

Uit de toetsen die de ACM heeft verricht is gebleken dat PWN handelt overeenkomstig de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling.

De begroting van PWN geeft inzage in de verwachte opbrengsten, kosten en het verwachte resultaat. Uit het kostprijsmodel en bijbehorende toelichting blijkt op welke wijze de bedrijfsbegroting aansluit op de begroting zoals opgenomen in het kostprijsmodel. PWN heeft in de onderbouwing voor de tarieven 2019 transparant gemaakt op welke wijze zij de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie betreft bij het ramen van de kosten. In de toelichting heeft PWN opgenomen welk deel hiervan het gevolg is van efficiëntieverbetering en welk deel ziet op autonome ontwikkelingen. De ACM merkt echter op dat PWN de aansluiting transparanter en zorgvuldiger weer zou kunnen geven.

De ACM merkt op dat de drinkwaterbedrijven verschillende uitgangspunten hanteren om kosten voor de levering van water toe te rekenen aan de specifieke tariefcategorieën. Binnen de drinkwatersector worden er tegenstrijdige verklaringen gegeven voor het al dan niet toerekenen van bepaalde kosten voor het leveren van water aan klein- of grootverbruikers. De ACM adviseert de ILT om de sector de gelegenheid te geven deze verschillen te rechtvaardigen of de uitgangspunten te uniformeren.

Uit de jaarrekening en het kostprijsmodel van PWN blijkt dat zij haar activa tegen historische kostprijs waardeert en de kosten van activa op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes toerekent. De kosten die PWN begroot voor drinkwatervoorziening in het buitenland bedragen niet meer dan 1% van de geraamde omzet uit drinkwatertaken. De vermogenskosten die PWN begroot bedragen niet meer dan de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding. De ACM constateert dat de gerealiseerde vermogenskosten van PWN de maximaal toegestane vermogenskosten in 2017 niet hebben overschreden.

PWN heeft voor een aantal van de activiteiten die zij onder 'overig wettelijk' classificeert inzichtelijk gemaakt dat deze tarieven op kosten zijn gebaseerd. Zij kan nog verbetering realiseren door dit ook voor de overgebleven activiteiten te doen. Uit de tariefgroepen die PWN hanteert voor drinkwaterlevering blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven. De ACM heeft vastgesteld dat PWN haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd.

Bijlage 1 – Relevante artikelen wet- en regelgeving

Drinkwaterwet

Artikel 11

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

Artikel 12

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

Drinkwaterbesluit

Artikel 8 In tarief door te berekenen kosten

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

Artikel 9. Raming van omzet en kosten

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

Artikel 10. Kostenposten en toerekening

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

Drinkwaterregeling

Artikel 6. Berekening vermogenskosten

1. De maximaal toegestane vermogenskosten die de eigenaar van een drinkwaterbedrijf mag doorberekenen in het drinkwatertarief worden berekend als het product van de op grond van artikel 10, vierde lid, van het besluit vastgestelde vermogenskostenvergoeding en de activawaarde, bedoeld in artikel 11, vierde lid, van de wet.

2. De activawaarde, bedoeld in het eerste lid, is het gemiddelde van het begrote totaal van de activa per 1 januari en 31 december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend. Liquide middelen worden niet gerekend tot de activawaarde.

Bijlage 2 – Overzicht tarieven voor vastrecht en variabel

Tabel 4 Vastrecht 2019 PWN

Aansluit categorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 (centr. bemeterd)	77.105	€ 43,85	2,09%	€ 44,77	€ 3.451.991
1,5 (eigen meter)	720.283	€ 48,73	2,10%	€ 49,75	€ 35.834.079
3	6.177	€ 219,86	2,09%	€ 224,47	€ 1.386.551
5	3.142	€ 449,51	2,09%	€ 458,93	€ 1.441.958
6	468	€ 580,23	2,09%	€ 592,38	€ 277.234
7	148	€ 1.179,08	2,09%	€ 1.203,76	€ 178.156
8	315	€ 1.421,45	2,09%	€ 1.451,21	€ 457.131
9	37	€ 1.676,27	2,09%	€ 1.711,37	€ 63.321
10	443	€ 1.942,69	2,09%	€ 1.983,37	€ 878.633
11	27	€ 2.220,01	2,09%	€ 2.266,49	€ 61.195
12	50	€ 3.582,27	2,09%	€ 3.657,27	€ 182.864
13	12	€ 4.007,05	2,09%	€ 4.090,95	€ 49.091
14	13	€ 4.445,12	2,09%	€ 4.538,19	€ 58.996
15	58	€ 4.895,90	2,09%	€ 4.998,40	€ 289.907
16	3	€ 5.358,88	2,09%	€ 5.471,08	€ 16.413
17	4	€ 5.833,57	2,09%	€ 5.955,71	€ 23.823
18	10	€ 6.319,57	2,09%	€ 6.451,88	€ 64.519
20	26	€ 7.323,99	2,09%	€ 7.477,34	€ 194.411
21	2	€ 7.841,75	2,09%	€ 8.005,93	€ 16.012
23	2	€ 8.906,86	2,09%	€ 9.093,35	€ 18.187
24	3	€ 9.453,69	2,09%	€ 9.651,63	€ 28.955
25	12	€ 10.009,72	2,09%	€ 10.219,29	€ 122.631
26	2	€ 10.492,08	2,09%	€ 10.711,76	€ 21.424
27	1	€ 10.978,18	2,09%	€ 11.208,03	€ 11.208
28	2	€ 11.467,89	2,09%	€ 11.707,99	€ 23.416
29	1	€ 11.961,11	2,09%	€ 12.211,54	€ 12.212
30	13	€ 12.457,74	2,09%	€ 12.718,57	€ 165.341
33	1	€ 13.967,24	2,09%	€ 14.259,67	€ 14.260
35	5	€ 14.989,10	2,09%	€ 15.302,93	€ 76.515
36	1	€ 15.504,46	2,09%	€ 15.829,09	€ 15.829
37	1	€ 16.022,71	2,09%	€ 16.358,18	€ 16.358
40	9	€ 17.594,05	2,09%	€ 17.962,42	€ 161.662
45	2	€ 20.265,10	2,09%	€ 20.689,40	€ 41.379
50	3	€ 22.996,29	2,09%	€ 23.477,77	€ 70.433
55	1	€ 25.782,74	2,09%	€ 26.322,56	€ 26.323
56	1	€ 26.346,29	2,09%	€ 26.897,91	€ 26.898
60	10	€ 28.620,37	2,09%	€ 29.219,61	€ 292.196
62	1	€ 29.768,97	2,09%	€ 30.392,25	€ 30.392

65	2	€ 31.505,75	2,09%	€ 32.165,40	€ 64.331
77	1	€ 38.608,47	2,09%	€ 39.416,84	€ 39.417
80	3	€ 40.420,51	2,09%	€ 41.266,81	€ 123.800
82	1	€ 41.636,13	2,09%	€ 42.507,89	€ 42.508
90	2	€ 46.556,98	2,09%	€ 47.531,76	€ 95.064
106	1	€ 56.657,94	2,09%	€ 57.844,21	€ 57.844
130	1	€ 72.381,20	2,09%	€ 73.896,68	€ 73.897
134	1	€ 75.061,90	2,09%	€ 76.633,50	€ 76.634
140	1	€ 79.112,92	2,09%	€ 80.769,34	€ 80.769
164	1	€ 95.654,72	2,09%	€ 97.657,48	€ 97.657
Totaal					€ 46.853.824

Tabel 5 Variabele tarieven 2019 PWN

Verbruiks categorie	Verbruik in m3	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
0 - 5.000	94.324.382	€ 1,15	5,29%	€ 1,21	€ 114.132.502
5.001 - 25.000	4.519.708	€ 1,09	5,33%	€ 1,15	€ 5.197.664
> 25.000	5.302.160	€ 1,03	5,38%	€ 1,09	€ 5.779.355
Totaal					€125.109.521