



Advies

Rapportage drinkwatertarieven Waternet 2019

Ons kenmerk : ACM/UIT/507432

Zaaknummer : ACM/18/034547

1 Management samenvatting

De ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2019 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. 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 kostentoerekening niet op een correcte wijze plaatsvindt, kan dit leiden tot kruissubsidies en daarmee tot te hoge of te lage drinkwatertarieven. De ACM acht het van groot belang dat het drinkwaterbedrijf transparant is in de keuzes die zij gemaakt heeft bij het toerekenen van de kosten.

Ten aanzien van de tarieven is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten (inclusief 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.

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.

Naast deze verbetermogelijkheden heeft de ACM in 2018 geconstateerd dat Waternet bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven de kostenefficiëntie benadert door de kosten uit de begrotingen te vergelijken in plaats van de gerealiseerde kostenefficiëntie mee te nemen. Daarnaast heeft de ACM opgemerkt dat Waternet de koppeling tussen de drinkwaterbegroting en de kostenefficiëntie overzichtelijker zou kunnen maken, onder andere door aan te geven of een efficiëntie van structurele of incidentele aard is en heeft de ACM geconstateerd dat de onderbouwing van overige tarieven verbetering behoeft.

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. De ACM geeft hieronder voor Waternet voor tariefjaar 2019 de belangrijkste conclusie weer.

Waternet heeft naar aanleiding van het advies uit 2018 van de ILT/ACM de wijze waarop zij haar kostenefficiëntie presenteert aangepast. Bij de totstandkoming van de tarieven 2019 heeft Waternet de gerealiseerde kostenefficiëntie gebaseerd op de gerealiseerde kosten uit de bedrijfsverslagen 2016 en 2017 en daarmee invulling gegeven aan een deel van de door ACM geconstateerde verbetermogelijkheden. Waternet heeft aangegeven de koppeling tussen de drinkwaterbegroting en de brugstaat ten behoeve van de kostenefficiëntie te verduidelijken bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2020. Daarnaast heeft Waternet in haar toelichtingsdocument weergegeven op welke wijze de tarieven van de overig wettelijke activiteiten tot stand komen.

Inhoudsopgave

1	Management samenvatting	2
2	Inleiding	5
3	Context	6
	3.1 Doelstelling tarieftoezicht	6
	3.2 Wettelijke context advies van de ACM	7
4	Toetsingskader van drinkwatertarieven	8
	4.1 Gerichte toetsing tarieven 2019	8
	4.2 Inhoudelijke toetsing	9
	4.3 Beschrijving kostprijsmodel	10
	4.4 Betrokken informatie en proces	12
5	Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet	13
	5.1 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen	13
	5.1.1 Totstandkoming van de begroting	13
	5.1.2 Vermogenskosten	17
	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 Waternet	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 Waternet. De ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van Waternet.

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 Waternet 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 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).

3.2 Wettelijke context advies van de ACM

Het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater wordt gevormd door de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Relevant voor het toezicht op de tarieven zijn de artikelen 10 t/m 13 van de Drinkwaterwet, de artikelen 6 t/m 10 van het Drinkwaterbesluit en de artikelen 5 t/m 7 van de Drinkwaterregeling. Samen vormen deze artikelen het kader waarbinnen de drinkwaterbedrijven hun tarieven moeten vaststellen. 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 toezichthouders 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

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.

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 bij de toets op de berekening van de activawaarde (5.1.2.3), de toets op de gemaakte kosten voor activiteiten in het buitenland (5.1.2.4) en de toets op de begrote vermogenskosten (5.1.2.5) enkel de kosten en opbrengsten toegewezen aan de categorie 'drinkwaterlevering' in de toetsingsronde 2019.

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);

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

- 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

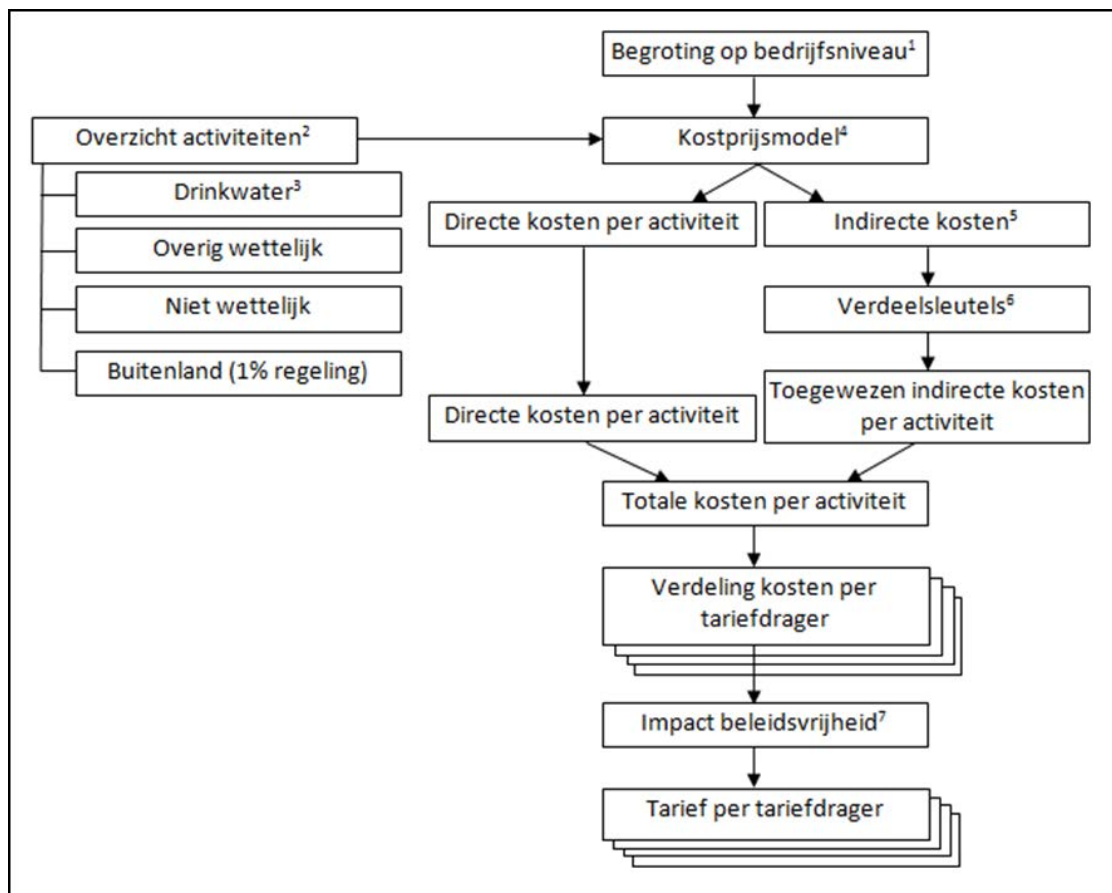
- of het drinkwaterbedrijf een tarievenoverzicht heeft gepubliceerd waarin tenminste de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter zijn opgenomen (Dwb artikel 10, tweede lid).

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-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).

Ieder kostprijsmodel is een Excelbestand, dat bestaat uit een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen het kostprijsmodel met financiële en niet-financiële data, waarna de kostprijzen in het kostprijsmodel berekend worden. Naast het kostprijsmodel heeft Waternet ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 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 rechte lijnen toe te rekenen aan een activiteit. Indirecte kosten (5) zijn kosten die geen rechtstreeks verband met een activiteit hebben (bijvoorbeeld huisvestingskosten hoofdkantoor). Indirecte kosten worden via verdeelsleutels (6) toegerekend aan verschillende activiteiten. De verdeelsleutels kunnen per drinkwaterbedrijf verschillend zijn. De drinkwaterbedrijven moeten de gebruikte verdeelsleutels definiëren en onderbouwen (passendheid en redelijkheid) in de toelichting. Zowel bij het identificeren

van de activiteiten als bij het bepalen van de kosten kan een drinkwaterbedrijf een 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 Waternet 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 Waternet toegestuurd. Waternet is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te reageren op het conceptadvies. Op 6 mei 2019 heeft Waternet een reactie verstuurd. Deze reactie is waar relevant in de rapportage verwerkt.

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.

5 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet

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

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

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.

Waternet hanteert een kostprijsmodel (zie paragraaf 4.3 voor nadere toelichting) om uit de bedrijfsbegroting de kosten voor de drinkwatertaken te destilleren. Het kostprijsmodel vormt daarmee de basis voor de totstandkoming van de tarieven van het drinkwaterbedrijf. Waternet geeft aan dat de begroting van de Gemeente Amsterdam kaderstellend is voor Waternet. In de begroting van de Gemeente Amsterdam zijn de begrotingen van de diverse programmaonderdelen opgenomen, een hiervan is het onderdeel 'Riool en Drinkwater'. Hierin zijn tevens de begrote kosten, opbrengsten en het resultaat voor 'drinkwater' toegelicht. Met drinkwater doelt de Gemeente Amsterdam op de taken die Waternet verricht. Dit zijn zowel de drinkwater- en niet-drinkwatertaken.

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

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

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

	Bedragen	Totaal
Begroting 2019		121,90
<i>Correcties t.b.v. kostprijsmodel</i>		
Happertjes en standpijpen	0,17	
Totale kosten excl. correctie vermogenskosten		122,07
<i>Correctie vermogenskosten</i>		
Egalisatiereserve drinkwater	-2,50	
Totale kosten kostprijsmodel		119,57

Waternet heeft een verloopstaat aangeleverd om de connectie tussen begroting Gemeente Amsterdam en de totale begroting kostprijsmodel inzichtelijk te maken. Hierin zijn twee correcties opgenomen, namelijk, "happertjes en standpijpen" en "egalisatiereserve drinkwater". Conform het gevoerde beleid¹⁰ van Gemeente Amsterdam worden schommelingen in de drinkwatertarieven gedempt. Hiervoor onttrekt Waternet €2,5 miljoen uit het egalisatiereserve voor de begroting 2019. In 2018 heeft Waternet €2,0 miljoen uit het egalisatiereserve onttrokken.

Waternet heeft aangegeven dat de onttrekking uit het egalisatiereserve van € 2,5 miljoen betrokken wordt in de begrote kostprijs voor de drinkwatertarieven. Deze verwerkingswijze leidt er toe dat in het kostprijsmodel niet € 122,07 miljoen aan kosten is opgenomen zoals op basis van de begroting en correcties verwacht zou worden, maar enkel € 119,57 miljoen.

Hoewel Waternet de aansluiting tussen de bedrijfsbegroting en het kostprijsmodel inzichtelijk heeft gemaakt is de ACM van mening dat de onttrekking uit het egalisatiereserve niet als negatieve kosten in het kostprijsmodel verwerkt zouden moeten worden. Deze verwerkingswijze maakt het minder transparant hoe vanuit de begroting van het drinkwaterbedrijf de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

De ACM stelt dat Waternet handelt conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet. De ACM plaatst hierbij de kanttekening dat Waternet meer inzicht kan geven in de wijze waarop de kosten die volgen uit de begroting in het kostprijsmodel zijn verwerkt.

Waternet meldt in haar reactie op de conceptrapportage dat zij de verwerkingswijze van de onttrekking uit het egalisatiereserve op een transparantere wijze zal verwerken in de drinkwatertarieven 2020.

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.

¹⁰ De tariefegalisatiereserve draagt bij aan de doelstelling om tariefschommelingen te dempen of op te vangen. Eventuele kostenstijgingen of calamiteiten kunnen uit de reserve worden gedekt. Positieve exploitatieresultaten worden toegevoegd aan de reserve, eventuele tekorten worden er aan onttrokken. De stand van het reserve mag niet negatief worden.

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.

Waternet heeft naar aanleiding van het advies van de ILT/ACM de wijze waarop zij haar kostenefficiëntie presenteert aangepast. In het 2018 rapport constateerde de ACM dat Waternet haar efficiëntie en de aansluiting naar de begroting baseerde op begrotingscijfers in plaats van gerealiseerde cijfers. In 2019 heeft Waternet getracht dit aan te passen en gebruikt de realisaties operationele kosten uit bedrijfsverslagen 2016 en 2017 als uitgangspunt.

Waternet geeft in haar toelichting aan welke kostenstijgingen/dalingen er in 2017 zijn gerealiseerd ten opzichte van 2016 en geeft hierbij de reden van de mutaties weer; hierbij wordt ook onderscheid gemaakt naar incidentele en structurele stijgingen en dalingen. Waternet geeft aan dat de verschillen in de jaarrekening 2016 en 2017 niet voort komt uit efficiëntieverbeteringen. De onderstaande tabel is een vereenvoudigde weergave van de gerealiseerde kostenontwikkelingen.

Tabel 2 Gerealiseerde kostenontwikkelingen (bedragen in miljoenen euro's)

Onderdeel	Structureel	Incidenteel	Totaal
Realisatie 2016 (bedrijfsverslag)			76,1
Kostenverlagende maatregelen 2017	-0,34	-2,20	-2,54
Kostenverhogende maatregelen 2017	10,87	0,60	11,47
Totale ontwikkeling			8,93
Realisatie 2017 (bedrijfsverslag)¹¹			85,04

De ACM constateert dat Waternet de correcties tussen realisatie (tabel 2) en begroting (tabel 3) voor de jaren 2016 en 2017 heeft weergegeven.

Tabel 3 Begrootte kostenontwikkelingen (bedragen in miljoenen euro's)

Onderdeel	Structureel	Incidenteel	Totaal
Begroting 2016			75,87
Kostenverlagende maatregelen 2017	-0,09	-	-0,09
Kostenverhogende maatregelen 2017	3,08	-	3,08
Totale ontwikkeling			2,99
Begroting 2017			78,87

Nadat Waternet de aansluiting tussen de begroting en realisatie 2017 inzichtelijk heeft gemaakt gaat Waternet over tot het maken van de aansluiting tussen begroting 2017 en 2019.

¹¹ Realisatie betreft in dit geval enkel de operationele kosten uit het bedrijfsverslag 2017

In het kostprijsmodel, tabel 1a, geeft Waternet inzicht in de kostenverlagende en -verhogende maatregelen die zijn meegenomen bij het opstellen van de begroting 2019. Hier gaat het om de aansluiting tussen begroting 2017 en begroting 2019.

Tabel 4 Kostenontwikkelingen tussen begroting 2016 en begroting 2019 (bedragen in miljoenen euro's)

Onderdeel	Structureel	Incidenteel	Totaal
Begroting 2016			75,87
Structurele ontwikkeling 2017			2,99
Basis 2017			78,87
Kostenverlagende maatregelen	-0,40	-8,59	-8,99
Kostenverhogende maatregelen	11,17	0,00	11,17
Totale ontwikkeling			2,18
Begroting 2019			81,05

De ACM merkt op dat Waternet de aansluiting tussen realisatie 2017 en begroting 2019 overzichtelijker kan weergeven. Om de aansluiting compleet te maken moet Waternet niet alleen de aansluiting maken tussen operationele kosten, maar alle kosten zodat het duidelijk is dat alle kosten te herleiden zijn naar de jaarrekeningen.

In haar reactie op de conceptrapportage onderkent Waternet dat op dit punt een verbetering gemaakt kan worden. Waternet geeft aan dit mee te nemen in de toelichting op de drinkwatertarieven 2020. Hierbij zal Waternet ook de relatie leggen tussen de jaarrekening 2018 en tarieven 2020 voor de onderdelen 'afschrijvingen', 'vermogenskosten' en 'belastingen'.

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

5.1.2 Vermogenskosten

5.1.2.1 Waardering historische kostprijs

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

Waternet heeft in het kostprijsmodel de omvang van de activa opgenomen. De ACM constateert in de jaarrekening 2017 van Gemeente Amsterdam dat zij de (materiële) vaste activa waardeert tegen historische kosten. Tevens constateert de ACM dat de omvang van de materiële vaste activa die Waternet rapporteert in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waarde zoals opgenomen in de jaarrekening. Waternet heeft tevens een verloopstaat opgenomen waaruit blijkt hoe zij uit de activawaarde per 31 december 2016 komt tot de activawaarde die in het kostprijsmodel wordt gebruikt.

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

5.1.2.2 Toerekening kosten van activa

Uit artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat het drinkwaterbedrijf de kosten van materiële vaste activa dient toe te rekenen op basis van afschrijvingsmethoden en –termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald. Dit heeft als doel om de kosten van activa te kunnen verdelen naar het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde

activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die eenduidig voor één activiteit worden ingezet (enkelvoudig) en activa die voor meerdere activiteiten (meervoudig) worden ingezet (bijvoorbeeld het hoofdkantoor van het drinkwaterbedrijf). In het geval van meervoudige inzet zal het drinkwaterbedrijf toe moeten lichten hoe zij vanuit de totale activa een verdeling hebben gemaakt van zowel de activawaarde als de bijbehorende afschrijvingskosten.

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

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

Activiteit	Afschrijvingskosten (A)	Activawaarde (B)	Procentueel (= A/B)
Drinkwaterlevering	21.631.048	326.247.092	6,63%
Overig wettelijke activiteiten	641.832	12.656.902	5,07%
Buitenland (1% regeling)	-	-	
Niet wettelijke taken	135.266	1.171.506	11,55%
Totaal	22.408.146	340.075.500	6,59%

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

Met betrekking tot meervoudige inzet van activa meldt Waternet dat zij haar gebouw, ruimte, faciliteit of installatie met een voormalige drinkwaterfunctie tijdelijk verhuurd. Waternet meldt dat het verschil tussen met deze verhuur gepaard gaande omzet, operationele kosten, belastingen, afschrijvingen en vreemd vermogenskosten, zijnde positieve eigen vermogenskosten, komt als mindkosten ten goede aan de drinkwaterklant.

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

5.1.2.3 Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal

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

Waternet begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwateractiviteiten voor 2019 op € 340,076 miljoen. Op 1 januari verwacht Waternet een waarde van € 322,399 miljoen en op 31 december een waarde van € 347,752 miljoen. De ACM constateert dat Waternet in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend

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

5.1.2.4 Kosten buitenlandse activiteiten (1% regeling)

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

In het kostprijsmodel geeft Waternet kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland ter grootte van € 1,06 miljoen. Waternet geeft aan dat deze kosten toezien op de bijdrage van Waternet aan de Stichting Wereld Waternet.

De omzet voor drinkwateractiviteiten heeft Waternet begroot op € 107,8 miljoen, waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,98% bedragen van de geraamde omzet de drinkwaterlevering.

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

5.1.2.5 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.¹² De vermogenskostenvergoeding is bedoeld om een redelijk rendement te behalen op de drinkwatertaken zoals bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet.

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

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding voor 2019 bedraagt 3,4%.¹³ Op grond van de door Waternet geïdentificeerde activawaarde voor drinkwatertaken betekent dit een vermogenskostenvergoeding van maximaal € 11,09 mln.¹⁴

¹² Dit betekent dat het drinkwaterbedrijf ten hoogste de geldende gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (hierna: WACC) mag hanteren. De WACC is het quotiënt van de vermogenskosten en de gemiddelde waarde van de activa.

¹³ Zie brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, kenmerk: IENM/BSK-2017/216061

Uit het kostprijsmodel van Waternet blijkt dat de begrote vermogenskosten voor drinkwatertaken in 2019 €5,03 mln. bedragen. Hiermee zijn de begrote vermogenskosten lager dan de maximaal toegestane vermogenskosten. Waternet begroot voor drinkwaterlevering vreemd vermogenskosten van €7,53 mln. en een resultaat van -€2,50 mln.

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

5.1.2.6 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 3,74% bedraagt¹⁵, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2017 4,2% was.¹⁶

De ACM stelt vast dat Waternet 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 Waternet inzichtelijk maakt hoe de tarieven vanuit de kosten zijn afgeleid (5.2.1);
2. Of Waternet 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 Waternet 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 De gemiddelde activawaarde voor drinkwaterlevering in het kostprijsmodel van Waternet bedraagt € 326,25 miljoen.

¹⁵ (Vermogenskosten (€ 10,69 mln) + buitenlandkosten (€1,0 mln)) / gemiddelde activawaarde (€312,91 mln)

¹⁶ Zie brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu, kenmerk: IENM/BSK-2015/203899.

Vanwege gerichte toetsing richt de ACM zich 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 Waternet inzicht gegeven in de opbouw van de totale kosten van de activiteiten die zij als overig wettelijk heeft geïnclassificeerd. De tarievenopbouw van de door Waternet benoemde overig wettelijke activiteiten brandkranen, happertjes en standpijpen worden door Waternet weergegeven in het tabbladen “basisgegevens begroting” en “aansluiting en overige tarieven” in het kostprijsmodel. Voor de activiteit DVO WRK heeft Waternet een onderbouwing gegeven van de kosten in bijlage 5. Voor de portiekosten meldt Waternet dat deze afkomstig zijn van de papieren factuur en kosten voor happertjes, tappertjes en standpijpen die afgesplitst worden naar overig wettelijk, zodat deze geen rol spelen in de tariefberekening voor m3-prijs en vastrecht.

De ACM stelt op grond van bovenstaande vast dat Waternet ten aanzien van de overige tarieven handelt conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

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.¹⁷

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.

Waternet heeft in haar toelichtingsdocument weergegeven op welke wijze de tarieven van de overig wettelijke activiteiten tot stand komen.

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.

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

¹⁷ Brief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de ILT van 19 november 2013, IenM kenmerk IENM/BSK-2013/268016.

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

5.3 Overkoepelende toetsen

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld of Waternet 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 Waternet haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. De ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

6 Conclusie Waternet

De ACM heeft in 2018 geconcludeerd dat Waternet 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 Waternet handelt overeenkomstig de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling.

De begroting van Waternet 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. Waternet 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 haar reactie op de conceptrapportage onderkent Waternet dat op dit punt een verbeteringslag gemaakt kan worden. Waternet geeft aan dit mee te nemen in de toelichting op de drinkwatertarieven 2020. Hierbij zal Waternet ook de relatie leggen tussen de jaarrekening 2018 en tarieven 2020 voor de onderdelen 'afschrijvingen', 'vermogenskosten' en 'belastingen'.

Uit de jaarrekening en het kostprijsmodel van Waternet 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 Waternet begroot voor drinkwatervoorziening in het buitenland bedragen niet meer dan 1% van de geraamde omzet uit drinkwatertaken. De vermogenskosten die Waternet begroot bedragen niet meer dan de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding. De ACM constateert dat de gerealiseerde vermogenskosten van Waternet in 2017 de maximaal toegestane vermogenskosten in 2017 niet hebben overschreden.

Waternet heeft de activiteiten die zij onder 'overig wettelijk' classificeert en de opbouw van de tarieven inzichtelijk gemaakt. Uit de tariefgroepen die Waternet hanteert voor drinkwaterlevering blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven. De ACM heeft vastgesteld dat Waternet 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 61 Vastrecht Waternet 2019

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Kleingebruik	389.750	74	-0,00%	74	28.767.471
Onbemeterd 1 eenheid (HAT)	435	16	0,02%	16	7.064
Onbemeterd overig	121.289	65	-0,00%	65	7.877.688
Middengebruik	3.239	588	0,26%	590	1.911.099
Grootgebruik	313	4.769	0,03%	4.770	1.493.524
Megagebruik	14	38.641	0,02%	38.650	541.100
Sprinklers Klein	85	74	-0,00%	74	6.274
Sprinklers midden	199	588	0,26%	590	117.410
Sprinklers groot	177	911	0,07%	912	161.424
Engros	3	265.375	-63,48%	96.912	290.737
Totaal					41.173.790

Tabel 7 Variabele tarieven Waternet 2019

Verbruikscategorie	Verbruik in m3	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Kleingebruik bemeterd	36.412.897	0,80	0,04%	0,80	29.130.318
Kleingebruik onbemeterd, eenhedentarie ¹⁸	15.824.284	0,80	-	-	12.653.826
Middengebruik	8.917.557	0,80	0,04%	0,80	7.134.046
Grootgebruik	7.221.614	0,80	0,04%	0,80	5.777.291
Megagebruik	2.870.910	0,80	0,04%	0,80	2.296.728
Engros	1.000.000	0,54	29,11%	0,70	695.640
Engros	4.900.000	0,54	12,21%	0,60	2.962.506
Engros	11.850.000	0,54	1,01%	0,54	6.449.197
Industrie	1.700.000	-	-	-	-
Lekverlies	3.000.000	-	-	-	-
Totaal					67.099.550

¹⁸ Het tarief voor deze categorie ontbreekt. De opbrengst en kosten voor deze verbruikerscategorie vertonen minimale verschillen, waardoor er geconcludeerd kan worden dat het kostendekkende tarieven zijn.

