Autoriteit
Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	17 november 2016
Onderwerp	Brabant Water 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van Brabant Water. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

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. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar 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.
Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van Brabant Water en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor Brabant Water.

1. Drinkwaterkosten
Brabant Water verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Om te kunnen toezien of Brabant Water niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Brabant Water toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. ACM concludeert daarom dat Brabant Water vooralsnog niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten. Daarbij is het niet navolgbaar hoe Brabant Water de activa toe rekent aan drinkwater en niet-drinkwateractiviteiten.
Daarnaast heeft Brabant Water onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.

2. Drinkwatertarieven

Brabant Water stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Brabant Water streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Brabant Water gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Brabant Water heeft voor deze individuele verschillen geen verklaring gegeven. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

Autoriteit
Consument & Markt

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Context 6

2.1 Doelstelling tarieftoezicht 6
2.2 Wettelijke context advies ACM 6
2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving 7

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven 10

3.1 Inhoudelijke toetsing 10
3.2 Werkwijze 12

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Brabant Water 13

4.1 Betrokken informatie en proces 13
4.2 Beschrijving kostprijsmodel 13
4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1) 16
4.3.1 Totstandkoming van de begroting 16
4.3.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken 18
4.3.3 Vermogenskosten 22
4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2) 25
4.4.1 Opbrengsten 25
4.4.2 Tarieven 26
4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht 30

5 Conclusie Brabant Water 31

6 Bijlagen 32

6.1 Overzicht vastrechttarief 32
6.2 Overzicht variabele tarieven 34

1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 10 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.1 Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constateringen van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Met het kostprijsmodel wordt beoogd transparantie te verschaffen in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt. Vanwege het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, hebben ACM en ILT voor de jaren 2014 en 2015 gekozen voor een analyse gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf Brabant Water. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van Brabant Water. Op 23 februari 2016 heeft Brabant Water een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken nagezonden. Daarnaast is Brabant Water in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en Brabant Water heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van Brabant Water beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

[1] Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361

2 Context

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

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde 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 wet 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, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. 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.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

---

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

ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient 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 ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht 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. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 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

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

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.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten
ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt. ACM stelt bij deze stap vast:

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)[6];
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b)

Splitsing kosten naar drinkwatertaken
- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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);

[6] Kostenefficiency komt tot uitdrukking door bij de raming van de kosten de in het voorafgaande jaar gerealiseerde kostenverbetering te betrekken.

- 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).

Stap 2: toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- 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 het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

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).

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiency te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Brabant Water

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over Brabant Water van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 23 februari 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan Brabant Water. Tijdens dit bezoek heeft Brabant Water een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het kostprijsmodel tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop Brabant Water uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van Brabant Water voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop Brabant Water haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop Brabant Water de kostenefficiency en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.

Brabant Water heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie bevat de begroting 2016 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen via voetnoten.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan Brabant Water toegestuurd. Brabant Water is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op het conceptadvies. Brabant Water heeft op 7 september een reactie gestuurd, deze hebben ACM en Brabant Water telefonisch besproken op 14 september. Vervolgens heeft Brabant Water nog informatie en aanvullende opmerkingen gestuurd op 16 september. Deze reactie is in de rapportage waar relevant verwerkt.

4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven[7] heeft gezamenlijk in Excel een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. Brabant Water heeft het sectorkostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf.

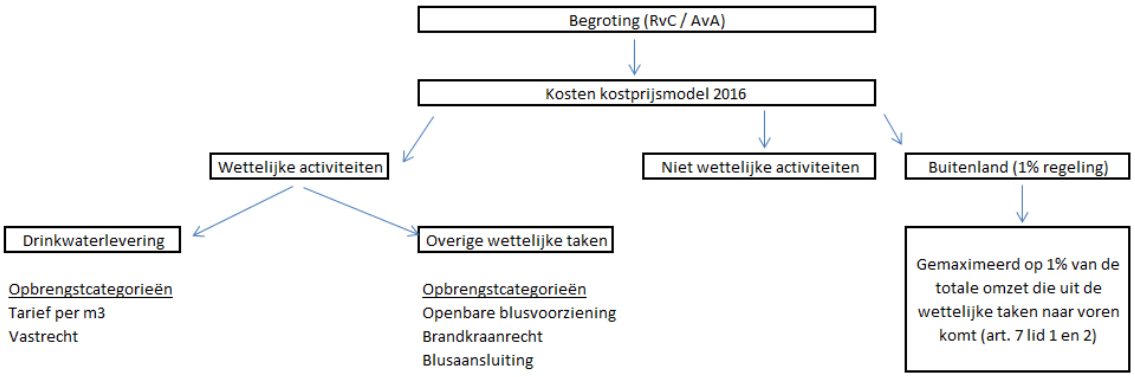
[7] De drinkwaterbedrijven die dit model voor 2016 hebben gebruikt zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

Dit kostprijsmodel is een Excelbestand, dat bestaat uit een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen gegevens in, waarna in het model de kostprijzen berekend worden. Naast het sectorkostprijsmodel heeft Brabant Water ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het sectorkostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

Hieronder licht ACM het sectorkostprijsmodel aan de hand van verschillende stappen nader toe.

Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)

Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. In het sectorkostprijsmodel worden daar achtereenvolgens de volgende kosten van afgehaald: kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Het resultaat is de kosten die worden toegerekend aan de drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken is gebaseerd op een lijst[8] opgesteld door drinkwaterbedrijven.



Figuur 1: Schematische weergave kostprijsmodel – scheiden kosten

De totale kosten bestaan uit directe kosten en indirecte kosten. De directe kosten van een activiteit zijn rechtstreeks toe te rekenen aan de activiteit waarvoor ze worden gemaakt. De indirecte kosten worden via een verdeelsleutel toegerekend aan de verschillende activiteiten. Onder de indirecte kosten vallen bijvoorbeeld de kosten van de huisvesting en personeelskosten. Het drinkwaterbedrijf kiest zelf de verdeelsleutels die zij wil hanteren.

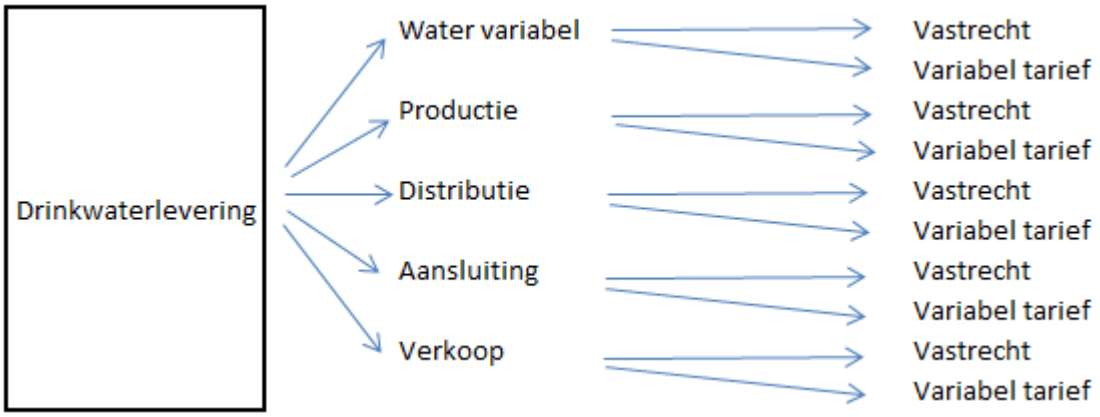
De totale kosten van een activiteit worden gevormd door directe en indirecte kosten van die activiteit. Om tot de kosten voor drinkwaterlevering te komen, worden de totale kosten van elk van de overige activiteiten (kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken) afgetrokken van de totale begrote kosten.

[8] "Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten".

ACM benadrukt dat een juiste kostentoewijzing vanuit de totale begroting naar taken van belang is om kruissubsidiëring te vermijden. Het kostprijsmodel is bedoeld om kosten van drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken te scheiden. Kruissubsidiëring wil zeggen dat kosten die een drinkwaterbedrijf maakt voor niet-drinkwatertaken terechtkomen in de drinkwatertarieven, of vice versa.

Stap b: Verdelen kosten over water en capaciteit (zie § 4.3.2)
In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het sectorkostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,[9] te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.
De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. Brabant Water verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelsleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het sectorkostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.



Figuur 2: Schematische weergave kostprijsmodel – verdelen kosten over water en capaciteit

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

[9] Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.

4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

Brabant Water stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau op. Hierbij is geen direct onderscheid naar de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. Brabant Water hanteert het sectorkostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 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. Aangezien Brabant Water in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze Brabant Water vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat Brabant Water in het sectorkostprijsmodel uitgaat van € 156,8 mln aan totale kosten.[10] In de aan ACM verstrekte begroting 2016 bedragen de totale bedrijfskosten € 158,7 mln. Het verschil van € 1,9 mln is door Brabant Water inzichtelijk gemaakt met een brugstaat (zie tabel 1).

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Brabant Water		**158,7**
Correcties t.b.v. kostprijsmodel:		
Taakstellende bezuiniging	- 0,5	
Rentecorrectie	- 1,4	
Totale correcties		**- 1,9**
Totale kosten kostprijsmodel		**156,8**

Tabel 1: Aansluiting bedrijfsbegroting Brabant Water en het kostprijsmodel

Brabant Water heeft de taakstellende bezuiniging nog niet verwerkt in de bedrijfsbegroting. Na het opstellen van deze bedrijfsbegroting is pas formeel goedkeuring verkregen op deze voorgenomen taakstellende bezuiniging.
In de bedrijfsbegroting van Brabant Water worden de netto rentelasten weergegeven; Brabant Water saldeert rentebaten met de rentelasten. Deze saldering komt voort uit de vereisten vanuit de jaarverslaggeving, waar Brabant Water in haar begroting zoveel mogelijk aansluiting mee wil

[10] Kostprijsmodel 2016 Brabant Water.

houden. Ten behoeve van het kostprijsmodel rapporteert Brabant Water deze posten afzonderlijk.

ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij Brabant Water zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de begroting is te maken. Het kostprijsmodel is dus gebaseerd op een raming van de kosten (begroting). Brabant Water handelt hiermee conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3.1.2 Kostenefficiency en onderlinge prestatievergelijking

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:
- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

Tijdens het bedrijfsbezoek van ACM heeft Brabant Water mondeling toegelicht dat zij aan deze twee aspecten aandacht besteedt door onder meer de uitkomsten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 mee te nemen in het begrotingsproces. Brabant Water geeft aan dat zij bij de beste drie drinkwaterbedrijven van Nederland wil behoren. Brabant Water heeft aangegeven dat de kostenefficiency mede tot uitdrukking komt bij het opstellen van de bedrijfsbegroting. Brabant Water maakt hierbij gebruik van de actuele realisaties van het eerste halfjaar van het lopende jaar (t-1). Efficiencyresultaten uit eerdere jaren (o.a. t-2) zijn in deze realisaties opgenomen.

Daarnaast gebruikt Brabant Water een tweetal toetsingskaders die betrekking hebben op het realiseren van efficiency, te weten EVP-kaders (efficiency verbeterplan) en de Van Nuland-norm. Uit de EVP-kaders volgt dat de operationele kosten in 2016 dalen naar 62 cent per m3. De Van Nuland-norm houdt in dat het totale kostenbudget (exclusief kapitaallasten) jaarlijks maximaal met de helft van de inflatie mag stijgen. Dit betekent dat jaarlijks een kostenefficiency moet worden bereikt die ervoor zorgt dat minimaal de helft van de inflatie wordt gecompenseerd.

ACM meent dat Brabant Water strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit. Brabant Water heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is en op welke wijze deze is betrokken bij het opstellen van de begroting. Daarbij is het niet inzichtelijk hoe het effect van de onderlinge prestatievergelijking

is betrokken bij het opstellen van de begroting. Niettemin heeft Brabant Water wel aannemelijk gemaakt dat zij rekening houdt met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven (Brabant Water wil bij de beste drie drinkwaterbedrijven van Nederland behoren). Daarnaast is een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, te weten dat Brabant Water in ieder geval de kosten niet volledig laat meestijgen met de inflatie en dat er een proces is dat rekening houdt met efficiencyveranderingen.

4.3.2 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. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat Brabant Water zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe[11] en indirecte[12] kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels[13] zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.
Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

[11] De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

[12] De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.
Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

[13] Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

Brabant Water heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Daarbij heeft Brabant Water de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland apart inzichtelijk gemaakt.

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Brabant Water kostprijsmodel		156,8
Drinkwaterlevering	133,9	
Overige wettelijke taken	18,1	
Buitenland	0,8	
Niet wettelijke taken	4,0	
Totaal verdeling in kostprijsmodel		156,8

Tabel 2: Verdeling kosten over de activiteiten

De kosten voor drinkwaterlevering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. Brabant Water heeft de wettelijke taken op twee tabbladen opgenomen: drinkwaterlevering en overige wettelijke taken. Brabant Water geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel van de Drinkwaterwet dit voorkomt. Daarnaast heeft Brabant Water de activiteiten uit het kostprijsmodel ook niet gekoppeld aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk of op het tabblad overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten staan.Het tabblad drinkwaterlevering bevat alleen vastrecht en variabele tarieven. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat dan op tabblad drinkwaterlevering de kosten voor drinkwater resteren.

4.3.2.2 Werkwijze identificatie kosten

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. Brabant Water verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van Brabant Water zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Brabant Water maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen niet inzichtelijk. Het is niet transparant wat directe en indirecte kosten zijn en welke verdeelsleutels Brabant Water heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten.

Brabant Water heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. Brabant Water heeft – op basis van de beste inschatting (‘professional judgement’) – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. Brabant Water is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door Brabant Water worden toegepast zijn:

a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
b. Kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal FTE bezig met de activiteit / totaal aantal FTE van het drinkwaterbedrijf.

ACM acht het aannemelijk dat de door Brabant Water toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.

4.3.2.3 Conclusie

Hoewel Brabant Water belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat Brabant Water vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit om de volgende redenen:

- De lijst die Brabant Water gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt. Daarbij komt dat Brabant Water in het kostprijsmodel en toelichtende document onvoldoende toelicht op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een activiteit toeziet;
- Brabant Water presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Brabant Water geeft onvoldoende inzicht hoe zij deze kosten heeft gescheiden;
    a. Brabant Water geeft geen toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;
    b. Brabant Water maakt de gebruikte verdeelsleutels niet inzichtelijk en geeft geen nadere toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels. Wel heeft Brabant Water mondeling een toelichting gegeven op de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

Brabant Water heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor drinkwaterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor drinkwaterlevering bij Brabant Water € 156,8 mln. Brabant Water wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variablele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Dit doet Brabant Water in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

Brabant Water gebruikt in het kostprijsmodel de kostenindeling (kostenopbouw) uit het protocol. Het protocol is gedetailleerder dan de kostenindeling in de begroting van Brabant Water. Brabant Water geeft in het kostprijsmodel de kosten gesplitst over 16 benchmarkprocessen weer. Zeven benchmarkprocessen zijn aan één of meerdere hoofdprocessen toe te wijzen met

verdeelssleutels. De kosten van de andere negen benchmarkprocessen schaart Brabant Water onder overheadkosten en worden op basis van FTE toegerekend aan de 5 hoofdprocessen. Brabant Water heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, maar geeft geen toelichting op deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument). De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* € 1.000)
Water variabel	9.176	-	3.540	-	12.716
Productie	28.921	17.685	-	- 701	45.905
Distributie	32.829	5.507	-	- 653	37.683
Aansluiting	14.745	3.241	-	- 65	17.921
Verkoop	18.839	816	-	- 18	19.637
Totaal	**104.510**	**27.249**	**3.540**	**- 1.437**	**133.862**

Tabel 3: Kostenverdeling naar hoofdprocessen

Stap b

De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Hierbij hanteert Brabant Water de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100%	0%
Productie *2	56,8%	43,2%
Distributie *3	28,8%	71,2%
Aansluiting *4	0,9%	99,1%
Verkoop *5	36,5%	73,5%

Tabel 4: Verdeelsleutels t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit

Brabant Water licht deze verdeelsleutels als volgt toe:

*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)

*2 Brabant Water hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).

*3 Brabant Water berekent dit percentage als het gemiddelde van de benuttingsgraad productie en de benuttingsgraad distributie.

*4 Brabant Water hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad distributie. De benuttingsgraad distributie geeft de tijdsduur weer dat een aansluiting daadwerkelijk wordt gebruikt. De tijdsduur dat een aansluiting echt wordt gebruikt wordt toegewezen aan water, het restant wordt toegewezen aan vastrecht.

*5 Brabant Water berekent dit percentage als het gemiddelde van de verdeelsleutels 2,3 en 4,

waarbij rekening wordt gehouden met het belang in euro's van elk van deze verdeelsleutels ten opzichte van elkaar.

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat Brabant Water aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (Variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	42.076	62.434	104.510
Afschrijvingen	11.955	15.294	27.249
Belastingen	3.540	-	3.540
Vreemd vermogenskosten	- 593	- 844	- 1.437
Totaal kosten	**56.977 (42,6%)**	**76.884 (57,4%)**	**133.862 (100%)**
Rendement	**21.078 (67,5%)**	**10.129 (32,5%)**	**31.207 (100%)**
Totaal kosten (incl rendement)	**78.056**	**87.014**	**165.070**

Tabel 5: Kostenverdeling naar water en capaciteit

Brabant Water wijst 42,6% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 57,4% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) afwijkt ten opzichte van de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 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.

Brabant Water waardeert de activa in haar jaarrekening tegen historische kosten.[14] ACM constateert dat de waarde van de activa voor 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2014. ACM constateert dat de waardering van vaste activa in de jaarrekening in lijn is met artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

4.3.3.2 Toerekening kosten van activa

Uit artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet volgt dat het drinkwaterbedrijf de kosten van

[14] Jaarrekening 2014 Brabant Water, grondslagen voor de waardering activa en passiva (pagina 46).

materiële vaste activa dient toe te rekenen op basis van afschrijvingsmethoden en –termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

Onderstaande tabel bevat de afschrijvingen en activa zoals toegelicht door Brabant Water. ACM merkt op dat de totale activawaarde € 33 mln hoger ligt dan in het kostprijsmodel is opgenomen. Brabant Water geeft aan dat dit veroorzaakt is doordat in de eerste versie een schatting is gemaakt van de activawaarde. Een paar maanden later is de jaarrekening 2015 opgesteld en kon de juiste waarde meegenomen worden als beginstand.

Activiteit *(bedragen * € 1.000)*	Afschrijvingskosten (A)	Activawaarde (B)*	Procentueel (= A/B)
Drinkwaterlevering	27.249	859.946	3,17%
Overige wettelijke activiteiten	972	972	100%
Buitenland (1% regeling)	-	-	n/a
Niet wettelijke activiteiten	187	10.972	1,73%
Totaal	28.408	871.890	3,26%

Tabel 6: ***Afschrijvingskosten en activa per activiteit***

* Dit betreft de gemiddelde activawaarde zoals die door het drinkwaterbedrijf is toegewezen aan de betreffende activiteit.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht Brabant Water in het jaarverslag 2014 toe dat 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 het moment van ingebruikname van de betreffende activa.

ACM heeft niet kunnen vaststellen dat Brabant Water de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het niet aannemelijk dat Brabant Water voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.3 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. Brabant Water begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2016 op € 859,9 mln. Op 1 januari verwacht Brabant

Water een waarde van € 844,9 mln en op 31 december een waarde van € 874,9mln. ACM constateert dat Brabant Water in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend. ACM stelt vast dat Brabant Water voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

4.3.3.4 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. In het kostprijsmodel geeft Brabant Water € 805.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De omzet voor drinkwaterlevering heeft Brabant Water begroot op € 165,1 mln, waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,5% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwaterlevering. Brabant Water handelt hiermee conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.5 Begrootte 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.[15] De vastgestelde vermogenskostenvergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. 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. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot Brabant Water € 29,1 mln aan vermogenskosten voor drinkwaterlevering en buitenland, dit komt neer op een WACC van 3,4%.[16] Brabant Water heeft hierbij de kosten ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland in mindering gebracht op de vermogenskosten. ACM stelt vast dat Brabant Water handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

ACM tekent daarbij wel aan dat de omvang van de activawaarde 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel niet terug te herleiden is tot interne beleidsstukken van Brabant Water, waaronder de aan ACM verstrekte begroting. Brabant Water geeft hierbij aan dat een schatting gemaakt van de activa waarde m.b.t. de drinkwaterlevering, welke is bijgesteld nadat de jaarrekening 2015 was opgesteld.

[15] 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

[16] (Drinkwaterlevering (vermogenskosten € 29,8 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (vermogenskosten - € 655.000)) / activa drinkwaterlevering (€ 859,9mln) = 3,9%.

4.3.3.6 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 2014. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 4,1% (na aftrek van de kosten voor buitenlandse activiteiten) bedraagt, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2014 4,8% was[17]. ACM stelt op basis hiervan vast dat Brabant Water in lijn handelt met artikel 12, derde lid, van de Drinkwaterwet.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012[18] en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of Brabant Water niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwd zijn (4.4.2);
3. Of Brabant Water een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit,

[17] Gerealiseerde vermogenskosten à € 32,9 mln plus de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland à € 310.000 afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 808,23 mln levert 4,1% op.

[18] Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.

voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of Brabant Water niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor vastrecht en variabele tarieven in 2016.

De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven bedraagt € 165,07 mln, dit is 85,3% van de totale omzet van Brabant Water. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. eigen vermogenskosten) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot.[19] Bij deze toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt aan dat Brabant Water op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten voor wettelijke drinkwatertaken en overige taken en activiteiten.

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat het vastrecht en de variabele tarieven van Brabant Water op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat Brabant Water in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt Brabant Water idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014.

Brabant Water geeft in de begroting 2016[20] aan dat de verwachte afzet voor 2016 is gebaseerd op een regressieanalyse van historische afzetcijfers. Tevens is hierin uiteengezet wat de ontwikkelingen in afzet, zowel aantallen als verbruik, zijn ten opzichte van het voorafgaande jaar. Daarnaast wordt omschreven wat de impact is van afzetontwikkeling in combinatie met tariefwijziging op de omzet ten opzichte van het voorafgaande jaar.

ACM stelt vast dat Brabant Water bij de raming van de met drinkwaterlevering te behalen omzet de gerealiseerde omzet in 2014 heeft gebruikt. Op grond hiervan constateert ACM dat Brabant Water in lijn handelt met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2 Tarieven

4.4.2.1 Tariefbeleid

Brabant Water gebruikt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. De kostprijzen die berekend worden met het kostprijsmodel dienen als controle achteraf, maar worden niet gebruikt bij het vaststellen van de tarieven. Brabant Water heeft onder andere als beleid dat

[19] Zie hiervoor bijlage 6.1.

[20] Zie hiervoor het aan ACM verstrekte bestand: “Memo MT begroting 2016”.

grotere aansluitingen een hoger vastrechttarief betalen omdat zij een groter beslag leggen op de onderliggende kosten. Om dit hogere vastrechttarief te compenseren stelt Brabant Water een lager variabel tarief vast voor grootverbruikers. In de begroting 2016 geeft Brabant Water aan dat het variabel tarief en het vastrechttarief ongewijzigd blijven ten opzichte van 2015.

Uit de Begroting 2016 blijkt dat bovenstaande tariefmethodiek voor Brabant Water leidt tot de volgende beleidsmatige keuzes:

1. Brabant Water handhaaft het variabele tarief op € 0,46 per m^3 in 2016;
2. Brabant Water handhaaft het basis vastrechttarief (voor beschikbaar gestelde capaciteit van 1,5 m^3/uur) op € 70,44 in 2016;
3. Brabant Water stelt de aansluittarieven vast op een kostendekkend niveau.

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die Brabant Water in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

Brabant Water heeft 56 verschillende tarieven voor vastrecht, afhankelijk van de capaciteit van de aansluiting. Brabant Water heeft voor elk type aansluiting ook een kostprijs uitgerekend. Vanaf een aansluiting van 6 m^3/h dient een capaciteitsvergoeding betaald te worden. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief € 8 mln, dit is 52,7% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor vastrecht in 2016 staat in bijlage 6.1.

Brabant Water heeft 5 verschillende variabele tarieven. Brabant Water heeft voor elk variabele tarief een kostprijs uitgerekend. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van Brabant Water bedraagt de geschatte opbrengst op basis van het variabel tarief € 78,1 mln, dit is 47,3% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor verbruik in 2016 staat in bijlage 6.2.

Brabant Water brengt nog overige tarieven in rekening, zoals tarieven voor nieuwe aansluitingen, wateronderbreking (afsluiting), aansluiting voor brandblusvoorziening en het herstellen van een beschadigde watermeter. Bij het vaststellen van deze tarieven gaat Brabant Water er vanuit dat deze precies de kosten van de bijbehorende diensten dekken.

4.4.2.2 Tariefstelling

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.[21]

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 baseert Brabant Water haar tarieven op haar eigen tariefbeleid. De tarieven zijn derhalve niet gebaseerd op de uitkomsten van het kostprijsmodel. Brabant Water gebruikt het kostprijsmodel als controle om vast te stellen of sprake is van grote afwijkingen in de berekende kostprijs en het uiteindelijk gehanteerde tarief. De eigen vermogenskosten worden door Brabant Water gebruikt als sluitpost tussen het op basis van beleid gestelde tarief en de berekende kostprijs. Brabant Water rekent 42,6% van de kosten toe aan water (het variabele tarief) en 57,4% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 5. Brabant Water heeft het rendement verdeeld in een verhouding van 67,5% tegenover 32,5% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit niet in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit.

Wanneer de marges op individueel tariefniveau worden bekeken blijkt dat er grote verschillen zijn per tariefcategorie. De winstmarge die behaald wordt op het individuele vastrecht verschilt per aansluitcapaciteit, van -69% van de kostprijs bij een aansluiting van 5 m^3/h tot 805% van de kostprijs bij een aansluiting van 6 m^3/h. De winstmarge die behaald wordt op de individuele tarieven verschilt per categorie, van 15,2% voor en gros levering en 39,4% voor kleinverbruikers en het abonnementstarief. Een volledig overzicht van de marges van Brabant Water in 2016 staan in de bijlagen.

Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven verwacht ACM dat Brabant Water per tarief aangeeft hoe deze is afgeleid uit de kostprijs. ACM constateert dat sprake is van variërende marges per tarief. ACM benadrukt dat de marge per tarief niet per definitie gelijk hoeft te zijn, maar dat als een drinkwaterbedrijf de marge baseert op beleid, de marge dan voor iedere categorie toegelicht moet worden. Brabant Water maakt niet inzichtelijk waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tarief worden verklaard. Brabant Water heeft wel aangegeven om op termijn de inzichten uit het kostprijsmodel te gebruiken en toe te groeien naar een tarievenbeleid op basis van kostprijzen.

ACM plaatst een kanttekening bij de redelijkheid van de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten. De negatieve marges danwel sterk afwisselende marges laten zien dat niet elk tarief in verhouding staat met de onderliggende kosten. De tariefstelling van de individuele tarieven voor drinkwaterlevering is derhalve niet gebaseerd op een raming van de kosten. Volgens ACM is dit niet in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

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

4.4.2.3 Transparantie 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. ACM heeft beoordeeld hoe Brabant Water hier invulling aan heeft gegeven.

Uit paragraaf 4.3.2.2 blijkt dat Brabant Water inzichtelijk maakt in het kostprijsmodel welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor drinkwaterlevering. Vervolgens maakt Brabant Water inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan de individuele vastrecht- en variabele tarieven. Brabant Water toont het verschil tussen deze kostprijzen en tarieven. Het verschil schrijft Brabant Water toe aan eigen vermogenskosten (de winstmarge).

Op basis van het bovenstaande handelt Brabant Water conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor de overige tarieven, waaronder ook het aansluittarief, geldt dat het kostprijsmodel geen kostprijs berekend. Brabant Water stelt voor het aansluittarief afzonderlijk een calculatie op om tot een kostprijs te komen.

4.4.2.4 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.

Brabant Water rekent verschillende tarieven voor het leveren van water, hieronder vallen bijvoorbeeld ‘grootverbruik SAP’ en ‘grootverbruik Accent’. De categorie ‘grootverbruik SAP’ betreft de grootzakelijke afnemers. Brabant Water geeft aan dat het hierbij gaat om afnemers waarbij, mede in verband met de mogelijkheden van eigen winning, in het verleden afwijkende tariefafspraken zijn gemaakt. Er is geen onderbouwing opgenomen wat deze verbruikers van elkaar onderscheid. Het is voor ACM niet goed inzichtelijk of deze afnemersgroepen als ongelijke gevallen kunnen worden beschouwd en of er binnen deze groep sprake is van individuele prijsafspraken. Het tarief dat Brabant Water rekent voor ‘grootverbruik Accent’ is het tarief zoals dit ook op de internetpagina van Brabant Water vermeld wordt als tarief voor grootverbruikers. Het blijkt niet uit de site voor welke tariefgroep het tarief ‘grootverbruik SAP’ geldt.

Het vastrechttarief is afhankelijk van de grootte van de aansluiting. Hiermee worden alle gelijke gevallen, afnemers met eenzelfde aansluiting, gelijk behandeld.

ACM heeft onvoldoende informatie om vast te stellen dat Brabant Water in lijn handelt met de bepaling in artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet om niet discriminerende tarieven te hanteren.

4.4.2.5 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Brabant Water verschaft in het kostprijsmodel inzicht in de kosten die zij toerekent aan de levering van ander water dan drinkwater. Brabant Water heeft hiervoor onder de niet-wettelijke taken een activiteit “Ander Water” aangemaakt. ACM heeft in paragraaf 4.3.2 aangegeven dat het bij dergelijke projecten van belang is dat het drinkwaterbedrijf een duidelijke scheiding tussen primaire en secundaire kosten hanteert, waarbij gekozen verdeelsleutels en de consistentie van de verwerkingswijze over de jaren heen van belang zijn om tot een juiste toewijzing van de kosten te komen. ACM constateert dat Brabant Water niet inzichtelijk heeft gemaakt op welke grondslagen zij de kosten toerekent aan de levering van ander water dan drinkwater. In het verlengde van hetgeen ACM reeds in paragraaf 4.3.2 constateert, vindt ACM dat Brabant Water onvoldoende inzicht biedt in de wijze waarop kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Hoewel Brabant Water belangrijke stappen heeft gezet in de kostentoerekening naar drinkwateractiviteiten, concludeert ACM dat Brabant Water vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een overzicht publiceren van haar tarieven. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan de website[22] op 10 februari 2016 dat Brabant Water haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. Op basis hiervan is ACM van mening dat Brabant Water handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

[22] https://www.brabantwater.nl/klantenservice/Paginas/Drinkwatertarief.aspx.

5 Conclusie Brabant Water

Brabant Water gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

Brabant Water maakt inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van Brabant Water. Brabant Water verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Vervolgens heeft Brabant Water in het kostprijsmodel bij drinkwaterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft Brabant Water meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. Brabant Water presenteert hiervan alleen de uitkomsten. Om te kunnen toezien of Brabant Water niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Brabant Water toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en de daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. Daarbij is het niet navolgbaar hoe Brabant Water de activa toe rekent aan drinkwater en niet-drinkwateractiviteiten. Ook maakt Brabant Water onvoldoende zichtbaar hoe de kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. Brabant Water heeft niet zichtbaar gemaakt hoe de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft Brabant Water een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

Ten derde, de relatie tussen kostprijzen en tarieven. Brabant Water stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Brabant Water streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Brabant Water gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Brabant Water heeft de verschillen per individueel tarief niet toegelicht. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarief

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 m³/h	729.391	53,01	32,88%	70,44	51.378.302
1,5 m³/h	104.419	53,01	14,54%	60,72	6.340.322
2,5 m³/h	252.270	97,85	-28,01%	70,44	17.769.899
3,5 m³/h	46.855	146,52	-51,92%	70,44	3.300.466
5 m³/h	187	224,79	-68,66%	70,44	13.172
6 m³/h	109	279,77	805,13%	2.532,27	276.018
7 m³/h	90	336,62	773,58%	2.940,63	264.657
8 m³/h	158	395,12	747,59%	3.348,99	529.141
9 m³/h	58	455,10	725,61%	3.757,35	217.926
10 m³/h	214	516,44	706,62%	4.165,71	891.462
11 m³/h	32	579,01	689,98%	4.574,07	146.370
12 m³/h	76	642,74	675,19%	4.982,43	378.665
13 m³/h	14	707,54	661,91%	5.390,79	75.471
14 m³/h	59	773,34	649,88%	5.799,15	342.150
15 m³/h	74	840,09	638,91%	6.207,51	459.356
16 m³/h	19	907,74	628,83%	6.615,87	125.702
17 m³/h	8	976,24	619,52%	7.024,23	56.194
18 m³/h	21	1.045,55	610,88%	7.432,59	156.084
19 m³/h	5	1.115,63	602,83%	7.840,95	39.205
20 m³/h	38	1.186,46	595,29%	8.249,31	313.474
21 m³/h	2	1.258,00	588,21%	8.657,67	17.315
22 m³/h	7	1.330,22	581,54%	9.066,03	63.462
24 m³/h	2	1.476,62	569,28%	9.882,75	19.766
25 m³/h	24	1.550,76	563,62%	10.291,11	246.987
26 m³/h	5	1.625,49	558,23%	10.699,47	53.497
27 m³/h	3	1.700,80	553,09%	11.107,83	33.323
30 m³/h	19	1.930,02	539,00%	12.332,91	234.325
31 m³/h	2	2.144,52	494,13%	12.741,27	25.483
32 m³/h	3	2.220,73	492,13%	13.149,63	39.449
33 m³/h	1	2.297,19	490,20%	13.557,99	13.558
34 m³/h	1	2.373,88	488,33%	13.966,35	13.966
35 m³/h	15	2.450,79	486,53%	14.374,71	215.621
36 m³/h	5	2.527,93	484,79%	14.783,07	73.915
40 m³/h	13	2.838,56	478,34%	16.416,51	213.415
42 m³/h	1	2.995,06	475,39%	17.233,23	17.233

45 m³/h	5	3.231,21	471,25%	18.458,31	92.292
50 m³/h	3	3.628,26	465,01%	20.500,11	61.500
55 m³/h	1	4.029,31	459,45%	22.541,91	22.542
60 m³/h	5	4.434,02	454,43%	24.583,71	122.919
65 m³/h	2	4.842,13	449,87%	26.625,51	53.251
70 m³/h	1	5.253,39	445,69%	28.667,31	28.667
72 m³/h	1	5.418,73	444,11%	29.484,03	29.484
75 m³/h	4	5.667,60	441,84%	30.709,11	122.836
80 m³/h	5	6.084,58	438,26%	32.750,91	163.755
85 m³/h	2	6.504,18	434,93%	34.792,71	69.585
90 m³/h	3	6.926,26	431,81%	36.834,51	110.504
100 m³/h	4	7.777,35	426,12%	40.918,11	163.672
110 m³/h	2	8.637,02	421,03%	45.001,71	90.003
115 m³/h	1	9.069,83	418,68%	47.043,51	47.044
120 m³/h	1	9.504,54	416,44%	49.085,31	49.085
135 m³/h	1	10.819,29	410,30%	55.210,71	55.211
180 m³/h	1	14.846,75	395,64%	73.586,91	73.587
180 m³/h	1	15301,03	394,27%	75.628,71	73.587
200 m³/h	1	16.671,12	390,39%	81.754,11	81.754
250 m³/h	1	21.309,13	379,48%	102.172,11	102.172
300 m³/h	1	26.041,45	370,75%	122.590,11	122.590
Subtotaal					***86.093.433***
Opbrengst sprinklers					*920.000*
Totaal					**87.013.433**

Tabel 7: Vastrechttarieven 2016 Brabant Water[23]

[23] Bron: Kostprijsmodel 2016 Brabant Water

6.2 Overzicht variabele tarieven

Verbruikscategorie	Verbruik in m^3	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Kleinverbruik	139.397.052	0,33	39,39%	0,46	64.331.739
Grootverbruik Accent	15.815.260	0,33	24,24%	0,41	6.534.865
Grootverbruik SAP	11.697.318	0,33	15,15%	0,38	4.414.664
Abonnement	746.640	0,33	39,39%	0,46	344.574
En gros	6.400.000	0,33	15,15%	0,38	2.430.000
Totaal					***78.055.843***

Tabel 8: Variabele tarieven 2016 Brabant Water

Autoriteit
Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	17 november 2016
Onderwerp	Dunea 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit
Consument & Markt

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van Dunea. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

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. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar 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.
Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van Dunea en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor Dunea.

1. Drinkwaterkosten
Dunea verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Om te kunnen toezien of Dunea niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Dunea toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. ACM concludeert daarom dat Dunea vooralsnog niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten. Daarbij zijn de activa en afschrijvingen die Dunea toe rekent aan niet-drinkwateractiviteiten niet navolgbaar.
Daarnaast heeft Dunea onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.

2. Drinkwatertarieven

Dunea stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Dunea streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Dunea gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Dunea heeft voor deze individuele verschillen geen verklaring gegeven. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

Autoriteit
Consument & Markt

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Context 6

2.1 Doelstelling tarieftoezicht 6
2.2 Wettelijke context advies ACM 6
2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving 7

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven 10

3.1 Inhoudelijke toetsing 10
3.2 Werkwijze 12

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Dunea 13

4.1 Betrokken informatie en proces 13
4.2 Beschrijving kostprijsmodel 13
4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1) 16
4.3.1 Totstandkoming van de begroting 16
4.3.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken 17
4.3.3 Vermogenskosten 22
4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2) 26
4.4.1 Opbrengsten 26
4.4.2 Tarieven 27
4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht 31

5 Conclusie Dunea 32

6 Bijlagen 33

6.1 Overzicht vastrechttarief 33
6.2 Overzicht variabele tarief 33

1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.1 Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constateringen van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. ACM heeft, als gevolg van de invulling en uitvoering van het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, over de jaren 2014 en 2015 een analyse uitgevoerd gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Het kostprijsmodel beoogd het verschaffen van transparantie in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf Dunea. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van Dunea. Op 16 februari 2016 heeft Dunea een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken nagezonden. Daarnaast is Dunea in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en Dunea heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van Dunea beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

[1] Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361.

2 Context

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

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde 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 wet 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, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. 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.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

---

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

ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient 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 ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht 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. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 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

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

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.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten
ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt. ACM stelt bij deze stap vast:

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)[6];
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b)

Splitsing kosten naar drinkwatertaken
- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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);

[6] Kostenefficiency komt tot uitdrukking door bij de raming van de kosten de in het voorafgaande jaar gerealiseerde kostenverbetering te betrekken.

- 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).

Stap 2: toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- 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 het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

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).

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiency te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Dunea

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over Dunea van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016 ;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 16 februari 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan Dunea. Tijdens dit bezoek heeft Dunea een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het kostprijsmodel tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop Dunea uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van Dunea voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop Dunea haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop Dunea de kostenefficiency en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.

Dunea heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie bevat de begroting 2016 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen via voetnoten.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan Dunea toegestuurd. Dunea is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op het conceptadvies. Dunea heeft op 21 september een reactie gestuurd, deze hebben ACM en Dunea telefonisch besproken op 12 oktober. Vervolgens heeft Dunea nog informatie en aanvullende opmerkingen gestuurd op 28 oktober. De reacties zijn in de rapportage waar relevant verwerkt.

4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven[7] heeft gezamenlijk in Excel een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. Dunea heeft het sectorkostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf.

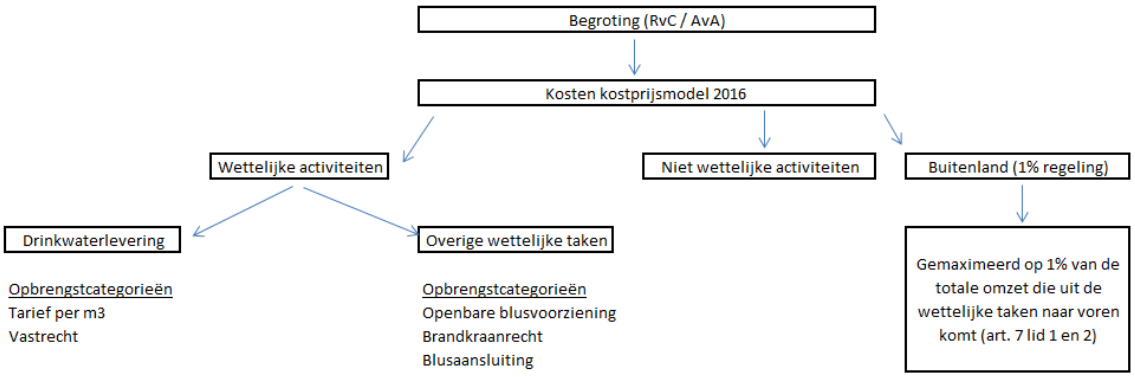
[7] De drinkwaterbedrijven die dit model ook voor 2016 hebben gebruikt zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

Dit kostprijsmodel is een Excelbestand, dat bestaat uit een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen gegevens in, waarna in het model de kostprijzen berekend worden. Naast het sectorkostprijsmodel heeft Dunea ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het sectorkostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

Hieronder licht ACM het sectorkostprijsmodel aan de hand van verschillende stappen nader toe.

Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)

Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. In het sectorkostprijsmodel worden daar achtereenvolgens de volgende kosten van afgehaald: kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Het resultaat is de kosten die worden toegerekend aan de drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken is gebaseerd op een lijst[8] opgesteld door drinkwaterbedrijven.



Figuur 1: Schematische weergave kostprijsmodel – scheiden kosten

De totale kosten bestaan uit directe kosten en indirecte kosten. De directe kosten van een activiteit zijn rechtstreeks toe te rekenen aan de activiteit waarvoor ze worden gemaakt. De indirecte kosten worden via een verdeelsleutel toegerekend aan de verschillende activiteiten. Onder de indirecte kosten vallen bijvoorbeeld de kosten van de huisvesting en personeelskosten. Het drinkwaterbedrijf kiest zelf de verdeelsleutels die zij wil hanteren.

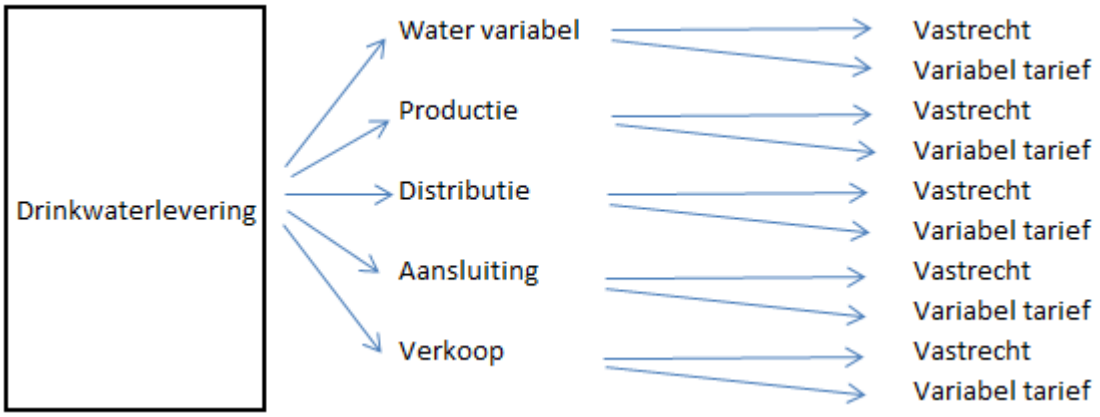
De totale kosten van een activiteit worden gevormd door directe en indirecte kosten van die activiteit. Om tot de kosten voor drinkwaterlevering te komen, worden de totale kosten van elk van de overige activiteiten (kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken) afgetrokken van de totale begrote kosten.

[8] "Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten".

ACM benadrukt dat een juiste kostentoewijzing vanuit de totale begroting naar taken van belang is om kruissubsidiëring te vermijden. Het kostprijsmodel is bedoeld om kosten van drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken te scheiden. Kruissubsidiëring wil zeggen dat kosten die een drinkwaterbedrijf maakt voor niet-drinkwatertaken terechtkomen in de drinkwatertarieven, of vice versa.

Stap b: Verdelen kosten over water en capaciteit (zie § 4.3.2)
In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het sectorkostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,[9] te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.
De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. Dunea verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelsleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het sectorkostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.



Figuur 2: Schematische weergave kostprijsmodel – verdelen kosten over water en capaciteit

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

[9] Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.

4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwater- en niet-drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

Dunea stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau op. Hierbij is geen direct zicht op de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. Dunea hanteert het sectorkostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 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. Aangezien Dunea in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze Dunea vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat Dunea in het sectorkostprijsmodel uitgaat van € 142,5 mln aan totale kosten.[10] In de aan ACM verstrekte begroting 2016 bedragen de totale bedrijfskosten € 139,9 mln. Het verschil van € 2,6 mln is door Dunea inzichtelijk gemaakt met een brugstaat (zie tabel 1).

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Dunea		**139,9**
Correctie t.b.v. kostprijsmodel:		
Hogere precario (als gevolg van definitief vaststellen van precario tarieven Gemeenten)	2,6	
Totale correcties		**2,6**
Totale kosten kostprijsmodel		**142,5**

Tabel 1: Aansluiting bedrijfsbegroting Dunea en het kostprijsmodel

Na het vaststellen van de bedrijfsbegroting van Dunea hebben een aantal gemeenten hun precario definitief vastgesteld. Dunea heeft deze aanpassing meegenomen in het kostprijsmodel zodat de werkelijke kosten zichtbaar zijn in het kostprijsmodel.

ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij Dunea zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de begroting is te maken. Het kostprijsmodel is dus gebaseerd op een raming van de kosten (begroting). Dunea handelt

[10] Kostprijsmodel 2016 Dunea.

hiermee conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3.1.2 Kostenefficiency en onderlinge prestatievergelijking

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:
- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

Tijdens het bedrijfsbezoek van ACM heeft Dunea mondeling toegelicht dat zij aandacht besteedt aan de kostenbesparing onder meer door de uitkomsten van de Benchmark mee te nemen in het begrotingsproces. Tevens vergelijkt Dunea de realisatie van 2014 met de begroting 2014 en gebruikt de uitkomst hiervan voor de nieuwe begroting. In haar tariefbeleid heeft Dunea daarnaast aanvullende kostenprikkels. Dunea verlaagt het variabele tarief, terwijl het (basis) vastrecht ongewijzigd blijft ten opzichte van 2015. Dit kan beschouwd worden als een prikkel voor kostenefficiëntie.
Dunea merkt op dat de uitkomsten van de onderlinge prestatievergelijking vertaald moeten worden van 2012 naar 2015. Dunea geeft aan dat dit een tekortkoming van de onderlinge prestatievergelijking is om deze te betrekken bij het opstellen van de begroting 2016.

Dunea heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is en hoe deze is betrokken bij het opstellen van de begroting. Daarbij is het niet inzichtelijk hoe de onderlinge prestatievergelijking is betrokken bij het opstellen van de begroting. Niettemin heeft Dunea wel een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, te weten dat Dunea in ieder geval de kosten niet laat meestijgen met de inflatie (Dunea streeft naar gelijkblijvende tarieven) en dat er een proces is dat rekening houdt met efficiencyveranderingen. ACM meent dat Dunea strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.2 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. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat Dunea zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een

toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe[11] en indirecte[12] kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels[13] zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.
Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

Dunea heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Daarbij heeft Dunea de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland apart inzichtelijk gemaakt.

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Dunea kostprijsmodel		142,5
Drinkwaterlevering	123,3	
Overige wettelijke taken	18,0	
Buitenland	0,6	
Niet wettelijke taken	0,6	
Totaal verdeling in kostprijsmodel		142,5

Tabel 2: Verdeling kosten over de activiteiten

De kosten voor drinkwaterlevering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige

[11] De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

[12] De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.
Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

[13] Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. Dunea heeft de wettelijke taken op twee tabbladen opgenomen: drinkwaterlevering en overige wettelijke taken. Dunea geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel van de Drinkwaterwet dit voorkomt. Daarnaast heeft Dunea de activiteiten uit het kostprijsmodel ook niet gekoppeld aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk of op het tabblad overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten staan. Het tabblad drinkwaterlevering bevat alleen vastrecht en variabele tarieven. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat dan op tabblad drinkwaterlevering de kosten voor drinkwater resteren.

4.3.2.2 Werkwijze identificatie kosten

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. Dunea verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van Dunea zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Dunea maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen niet inzichtelijk. Het is niet transparant in het kostprijsmodel wat directe en indirecte kosten zijn en welke verdeelsleutels Dunea heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten. Dunea geeft aan dat de identificatie van de directe kosten per activiteit mogelijk is door kostenplaatsen die in de administratie zijn aangebracht alsmede de kennis van de medewerkers op de financiële administratie. Dunea heeft projecten geïdentificeerd door één jaar voor het opstellen van het kostprijsmodel de grootboekrekeningen door te lopen en vast te stellen welke opbrengsten zij heeft. ACM merkt op dat hierdoor projecten die enkel kosten kennen, mogelijk niet geïdentificeerd zijn.

Dunea heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. Dunea heeft – op basis van de beste inschatting (‘professional judgement’) – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. Dunea is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door Dunea worden toegepast zijn:

a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
b. Huisvestingskosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Vloeroppervlakte drinkwatertaken / totale vloeroppervlakte.
c. Overige kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal FTE bezig met de activiteit / totaal aantal FTE van het drinkwaterbedrijf.

ACM acht het aannemelijk dat de door Dunea toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.

4.3.2.3 Conclusie

Hoewel Dunea belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat Dunea vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit om de volgende redenen:

- De lijst die Dunea gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt. Daarbij komt dat Dunea in het kostprijsmodel en toelichtende document onvoldoende toelicht op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een activiteit toeziet;
- Dunea presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Dunea geeft onvoldoende inzicht hoe zij deze kosten heeft gescheiden;
    a. Dunea geeft geen toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;
    b. Dunea maakt de gebruikte verdeelsleutels niet inzichtelijk en geeft geen nadere toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels. Wel heeft Dunea mondeling een toelichting gegeven op de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

Dunea heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor drinkwaterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor drinkwaterlevering bij Dunea € 123,3 mln. Dunea wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variablele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Dit doet Dunea in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

Dunea gebruikt in het kostprijsmodel de kostenindeling (kostenopbouw) uit het protocol. Het protocol is gedetailleerder dan de kostenindeling in de begroting van Dunea. Dunea geeft in het kostprijsmodel de kosten gesplitst over 16 benchmarkprocessen[14] weer. Zeven benchmarkprocessen zijn aan één of meerdere hoofdprocessen toe te wijzen met verdeelssleutels. De kosten van de andere negen benchmarkprocessen schaart Dunea onder overheadkosten en worden op basis van FTE toegerekend aan de 5 hoofdprocessen. Dunea heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, maar geeft geen toelichting op

[14] De benchmarprocessen zijn onderdeel van het Protocol en dienen om de operationele kosten op procesniveau van drinkwaterbedrijven ondering te kunnen vergelijken. Daarvoor zijn processen vooraf gedefinieerd en moeten drinwkaterbedrijven de kosten die daarmee verband houden in die categorie rapporteren. ACM merkt op dat dit een andere dwarsdoorsnede is van de kosten en niet toeziet op de scheiding van kosten voor drinkwatertaken vs. niet-drinkwatertaken.

deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument).
De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* € 1.000)
Water variabel	7.118	-	602	-	7.720
Productie	33.137	19.613	-	5.330	58.080
Distributie	15.893	14.786	-	4.885	35.564
Aansluiting	10.504	165	-	21	10.690
Verkoop	11.199	67	-	13	11.279
Totaal	**77.851**	**34.631**	**602**	**10.249**	**123.333**

Tabel 3: Kostenverdeling naar hoofdprocessen

Stap b
De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Hierbij hanteert Dunea de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100%	0%
Productie *2	90,6%	9,4%
Distributie *3	45,7%	54,3%
Aansluiting *4	0,8%	99,2%
Verkoop *5	68,5%	31,5%

Tabel 4: Verdeelsleutels t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit

Dunea licht deze verdeelsleutels als volgt toe:
*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)
*2 Dunea hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).
*3 Dunea berekent dit percentage als het gemiddelde van de benuttingsgraad productie en de benuttingsgraad distributie.
*4 Dunea hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad distributie. De benuttingsgraad distributie geeft de tijdsduur weer dat een aansluiting daadwerkelijk wordt gebruikt. De tijdsduur dat een aansluiting echt wordt gebruikt wordt toegewezen aan water, het restant wordt toegewezen aan vastrecht.
*5 Dunea berekent dit percentage als het gemiddelde van de verdeelsleutels 2,3 en 4, waarbij rekening wordt gehouden met het belang in euro's van elk van deze verdeelsleutels ten opzichte van elkaar.

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat Dunea aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (Variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	52.166	25.685	77.851
Afschrijvingen	24.580	10.051	34.361
Belastingen	602	-	602
Vreemd vermogenskosten	7.073	3.176	10.249
Totaal kosten	**84.421 (68,5%)**	**38.911 (31,5%)**	**123.333 (100%)**
Rendement	**- 4.800 (- 247,0%) *1**	**6.744 (347,0%) *2**	**1.943 (100%)**
Totaal kosten (incl rendement)	**79.621**	**45.655**	**125.276**

Tabel 5: Kostenverdeling naar water en capaciteit

*1 ACM merkt op dat Dunea bij het berekenen van het rendement gerelateerd aan water (het variabele tarief) een foutieve berekening uitvoert. Dunea deelt de totale kosten (exclusief eigen vermogenskosten) van water door een totale afzet van 76,5 mln m3 om de kostprijs te berekenen. Bij het bereken van de totale kosten van water wordt vervolgens deze kostprijs maal een afzet van 76,0 mln m3 gedaan. Het effect hiervan is dat een deel van de kosten niet meegenomen wordt bij het berekenen van de marge (de eigen vermogenskosten). Volgens ACM is het rendement dat Dunea behaald op water eigenlijk € -5,4 mln.

*2 Daarnaast constateert ACM dat een deel van de kosten die toegewezen worden aan capaciteit niet meegenomen wordt in de berekening van de kostprijzen. Op basis van de wegingsfactoren zoals Dunea deze in het model heeft opgenomen zou je verwachten dat €38,2 mln kosten aan regulier vastrecht wordt toegewezen en € 0,7 mln kosten aan sprinklers. Echter, door een verkeerde formule in het kostprijsmodel wordt er €0,7 mln kosten niet toegewezen. Het effect hiervan is dat deze kosten niet meegenomen wordt bij het berekenen van de marge (de eigen vermogenskosten). Volgens ACM is het rendement dat Dunea behaald op vastrecht eigenlijk € 5,5 mln.

Dunea wijst 68,5% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 31,5% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) afwijkt ten opzichte van de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 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.

Dunea waardeert de activa in haar jaarrekening tegen historische kosten.[15] ACM constateert dat de waarde van de activa voor 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2014. ACM constateert dat de waardering van vaste activa in de jaarrekening in lijn is met artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

4.3.3.2 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. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

Onderstaande tabel bevat de afschrijvingen en activa uit het kostprijsmodel van Dunea. ACM constateert dat Dunea wel activa, maar geen afschrijvingskosten toerekent aan de buitenlandtaken. Dunea geeft aan dat de oorzaak is dat dit financiële activa betreft waar niet over afgeschreven wordt. Tevens constateert ACM dat Dunea wel afschrijvingskosten, maar geen materiële activa toerekent aan de overige wettelijke taken.

Activiteit *(bedragen * € 1.000)*	**Afschrijvingskosten (A)**	**Activawaarde (B)***	**Procentueel (= A/B)**
Drinkwaterlevering	34.631	504.145	6,87%
Overige wettelijke activiteiten	77	-	n/a
Buitenland (1% regeling)	-	19.500	n/a
Niet wettelijke activiteiten	81	3.595	2,25%
Totaal	34.789	527.240	6,60%

***Tabel 6:* Afschrijvingskosten en activa per activiteit**

* Dit betreft de gemiddelde activawaarde zoals die door het drinkwaterbedrijf is toegewezen aan de betreffende activiteit.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht Dunea in het jaarverslag 2014 toe dat 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 het moment van ingebruikname van de betreffende activa.

[15] Jaarbericht 2014 Dunea, grondslagen voor waardering activa en passiva (pagina 24 en 26)

ACM heeft niet kunnen vaststellen dat Dunea de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het niet aannemelijk dat Dunea voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.3 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. Dunea begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2016 op € 504,1mln. Op 1 januari verwacht Dunea een waarde van € 506,8 mln en op 31 december een waarde van € 501,5 mln. ACM constateert dat Dunea in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend. ACM stelt vast dat Dunea voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

4.3.3.4 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. In het kostprijsmodel geeft Dunea € 587.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De omzet voor drinkwaterlevering heeft Dunea begroot op € 125,3 mln, waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,5% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwaterlevering. Dunea handelt hiermee conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.5 Begrootte 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.[16] De vastgestelde vermogenskostenvergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. 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. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot Dunea € 11,6[17] mln aan vermogenskosten voor drinkwaterlevering en

[16] 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

[17] ACM heeft de vermogenskosten opnieuw berekend naar aanleiding van de constatering zoals opgenomen bij tabel 5. ACM komt tot de conclusie dat de begrote vermogenskosten €11,0 mln in plaats van €11,6 mln. Dit heeft geen gevolgen voor de conclusie.

buitenland, dit komt neer op een WACC van 2,3%.[18] Dunea heeft hierbij de kosten ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland in mindering gebracht op de vermogenskosten. ACM stelt vast dat Dunea handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.6 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 2014. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 4,1% (na aftrek van de kosten voor buitenlandse activiteiten) bedraagt, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2014 4,8% was[19]. ACM stelt op basis hiervan vast dat Dunea in lijn handelt met artikel 12, derde lid, van de Drinkwaterwet.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012[20] en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

[18] (Drinkwaterlevering (vermogenskosten € 12,2 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (vermogenskosten - € 587.000)) / activa drinkwaterlevering (€ 504,1 mln) = 2,3%.

[19] Gerealiseerde vermogenskosten à € 19,3 mln plus de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland à € 0,7 mln afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 492,1 mln levert 4,1% op.

[20] Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.

4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of Dunea niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwt zijn (4.4.2);
3. Of Dunea een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of Dunea niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor vastrecht en variabele tarieven in 2016.

De begrote omzet voor vastrecht en variabele tarieven € 124,5 mln[21], dit is 86,3% van de totale omzet van Dunea. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. de door ACM berekende eigen vermogenskosten[22]) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot. Bij deze toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt aan dat Dunea op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten voor wettelijke drinkwatertaken en overige activiteiten. ACM merkt op dat de niet-wettelijke activiteiten die Dunea onderneemt verlieslatend zijn.[23]

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat de tarieven voor vastrecht en variabele tarieven van Dunea op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat Dunea in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit..

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt

---

[21] Bij bestudering van het kostprijsmodel van Dunea constateert ACM een onjuiste verwijzing bij de berekening van de omzet volgend uit het vastrechttarief. Wanneer deze fout wordt gecorrigeerd bedraagt de totale omzet uit vastrecht € 44,9 mln in plaats van € 45,7 mln. De totale omzet van Dunea is dan 124,5 mln in plaats van 125,3 mln.

[22] Zie voor een toelichting op de hoogte van de eigen vermogenskosten paragraaf 4.3.2.4.

[23] De omzet uit niet-wettelijke activiteiten bedraagt € 0,5 mln, terwijl de kosten (exclusief eigen vermogenskosten) uit niet-wettelijke activiteiten € 0,6 mln bedragen.

Dunea idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014.

In de begroting 2016[24] is onderbouwd hoe de verwachte omzet in 2016 zich ontwikkelt ten opzichte van de realisatie in 2014. Dunea baseert de geschatte waterverkopen op de verwachting voor de drinkwaterbehoefte in eigen voorzieningsgebied op de lange termijn. Deze wordt regelmatig geactualiseerd. Uit de bijlage van de begroting 2016[25] blijkt dat Dunea de afzetprognose mede baseert op realisaties van voorgaande jaren.

ACM beschikt wat betreft de ontwikkeling van het aantal aansluitingen niet over de benodigde gegevens voor deze toets. Gelet op de relatief kleine tarief- en afnameschommelingen uit eerdere jaren is het aannemelijk dat de raming van de omzet in 2016 wel mede gebaseerd is op eerdere jaren.

ACM stelt vast dat Dunea bij de raming van de met het variabele tarief te behalen omzet de gerealiseerde omzet in 2014 heeft gebruikt. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het aannemelijk dat Dunea voldoet aan artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2 Tarieven

4.4.2.1 Tariefbeleid

Dunea gebruikt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. De kostprijzen die berekend worden met het kostprijsmodel dienen als controle achteraf, maar worden niet gebruikt bij het vaststellen van de tarieven. Dunea geeft bijvoorbeeld in de begroting 2016 aan tot doel te hebben om in 2017 een verhouding van 40:60 te bereiken tussen de opbrengst uit vastrecht en de opbrengst uit geleverd drinkwater. Dit is een ongewijzigd doel ten opzichte van voorgaande jaren. Deze verhouding was in 2013 circa 34:66. De tariefstelling in 2016 leidt tot een verhouding van ongeveer 37:63 tussen de opbrengst uit geleverd drinkwater en de opbrengst uit vastrecht. Dunea geeft aan deze verhouding te willen bereiken door bij een eventuele tariefstijging de tarieven voor vastrecht in verhouding meer te laten stijgen dan het variabele tarief.

De meeste gemeenten in het leveringsgebied van Dunea brengen Dunea precario in rekening. Deze tarieven berekent Dunea door aan de inwoners van deze gemeenten, plus een opslag van € 1,00 per aansluiting. Dunea brengt deze opslag in rekening ter dekking van administratie- en incassokosten voor deze doorrekening.

[24] Bron: Begroting 2016 en MJB 2016-2020 Dunea

[25] Bron: Begroting 2016 en MJB 2016-2020 Dunea

Uit de Begroting 2016[26] blijkt dat bovenstaande tariefmethodiek voor Dunea leidt tot de volgende keuzes:

1. Dunea verlaagt het variabele tarief tot € 1,04 per m^3 in 2016;
2. Dunea handhaaft het basis vastrechttarief (voor beschikbaar gestelde capaciteit van 1,5 m^3/uur) op € 61,18 in 2016;
3. Dunea geeft aan de aansluittarieven vast te stellen op een kostendekkend niveau op de lange termijn.

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die Dunea in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

Dunea heeft 10 verschillende tarieven voor vastrecht, afhankelijk van de capaciteit van de aansluiting. Dunea heeft voor elk type aansluiting ook een kostprijs uitgerekend. De relatie tussen de aansluitcapaciteit en het tarief wordt gevormd door een toepassing van machtscoëfficiënten van 1,16 en 1,08 voor aansluitingen met een diameter van respectievelijk kleiner dan 60 cm en groter dan 60 cm. Het verschil tussen het tarief en de kostprijs wordt verklaard door de winstmarge. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief € 44,4 mln, dit is 36,0% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor vastrecht in 2016 staat in bijlage 6.1.

Dunea hanteert één tarief voor verbruik. Dunea heeft voor het variabele tarief een kostprijs berekend. Het verschil tussen het tarief en kostprijs wordt verklaard door de winstmarge. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van Dunea bedraagt de geschatte opbrengst op basis van het variabele tarief € 79,0 mln, dit is 64,0% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een overzicht van de omzet uit het variabele tarief is te vinden in de bijlage 6.2.

Dunea brengt nog overige tarieven in rekening, zoals voor nieuwe aansluitingen, wateronderbreking (afsluiting), aansluiting voor brandblusvoorziening en diverse werkzaamheden. Op al deze producten en diensten wordt in beginsel een marge bewerkstelligt. Een deel van deze producten loopt via de balans, zoals gedeeltelijk bij nieuwe aansluitingen het geval is.

4.4.2.2 Tariefstelling

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

[26] Bron: Begroting 2016 en MJB 2016-2020 Dunea

kostendekkendheid op totaalniveau dienen tarieven op individueel niveau in ieder geval in redelijke verhouding te staan tot de kosten.[27]

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 baseert Dunea haar tarieven op haar eigen tariefbeleid. De tarieven zijn derhalve niet gebaseerd op de uitkomsten van het kostprijsmodel. Dunea gebruikt het kostprijsmodel als controle om vast te stellen of sprake is van grote afwijkingen in de berekende kostprijs en het uiteindelijk gehanteerde tarief. De eigen vermogenskosten worden door Dunea gebruikt als sluitpost tussen de kostprijzen en tarieven. Dunea rekent 68,5% van de kosten toe aan water (het variabele tarief) en 31,5% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 5. Dunea heeft het rendement verdeeld in een verhouding van -247,0% tegenover 347,0% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit niet in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit.

Wanneer de marges op individueel tariefniveau worden bekeken blijkt dat er grote verschillen zijn per tariefcategorie. De winstmarge die behaald wordt op het individuele vastrecht verschilt per aansluitingscapaciteit, van 5% van de kostprijs bij een aansluiting van 1,5 m^3/h tot 127% van de kostprijs bij een aansluiting van 250 m^3/h. De winstmarge die behaald wordt op het variabele tarief is -5,7%. ACM merkt op dat het gekozen variabele tarief lager ligt dan de kostprijs voor drinkwater zoals die uit het kostprijsmodel van Dunea komen. Een volledig overzicht van de marges van Dunea in 2016 staat in de bijlage.

Dunea stelt hierbij dat zij niet op de afzonderlijke tarieven stuurt maar op het integrale tarief, waarin de variabele tarieven en vastrecht tarieven gecombineerd bekeken worden. De winstmarge wordt volledig op het vastrechttarief behaald. Dunea voegt hier aan toe dat wanneer deze tarieven integraal worden bekeken de tarieven in lijn liggen met de berekende kostprijs. De scheve verhouding van de individuele tarieven komt voort uit dat grootverbruikers positief bij moeten dragen aan het dekken van de kosten voor drinkwaterlevering. Tegelijkertijd moet het voor de grootverbruikers ook lonen om aangesloten te worden op het Dunea-netwerk in plaats van zelf drinkwater te winnen. Onderstaande tabel geeft weer hoe het integrale tarief er voor verschillende afnemersgroepen uitziet.

Klantgroep	Totale kosten per m3	Marge	Totaal tarief per m3
Alleenwonend	2,44	0,41%	2,45
Gezin	1,71	-1,75%	1,68
Klein zakelijk	1,18	1,69%	1,20
Zakelijk	1,13	-2,65%	1,10
Grootzakelijk	1,12	-3,57%	1,08

***Tabel 7*: Integrale kostprijs en integraal tarief van een gemiddelde afnemer per klantgroep**

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

ACM merkt op dat ook wanneer de tarieven integraal bekeken worden er tariefgroepen zijn die een negatieve marge kennen. Dunea voegt hier aan toe dat het onderdeel van het nieuwe tariefsysteem is, dat sinds 2007 stapsgewijs ingevoerd is, om met name het tarief van de grotere capaciteiten nog te laten stijgen.

Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven verwacht ACM dat Dunea per tarief aangeeft hoe deze zijn afgeleid uit de kostprijs. ACM constateert dat sprake is van variërende marges per tarief. ACM benadrukt dat de marge per tarief niet per definitie gelijk hoeft te zijn, maar dat als een drinkwaterbedrijf de marge baseert op beleid, de marge dan voor iedere categorie wordt toegelicht. Dunea maakt niet inzichtelijk waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tarief worden verklaard. Dunea heeft hierbij aangegeven om op termijn de inzichten uit het kostprijsmodel te gebruiken en toe te groeien naar een tarievenbeleid op basis van kostprijzen.

ACM plaatst een kanttekening bij de redelijkheid van de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten. De negatieve marges danwel sterk afwisselende marges laten zien dat niet elk tarief in verhouding staat met de onderliggende kosten. De tariefstelling van het individuele vastrecht en de variabele tarieven is derhalve niet gebaseerd op een raming van de kosten. Volgens ACM is dit niet in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2.3 Transparantie 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. ACM heeft beoordeeld hoe Dunea hier invulling aan heeft gegeven.

Uit paragraaf 4.3.2.2 blijkt dat Dunea in het kostprijsmodel inzichtelijk maakt welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor drinkwaterlevering. Vervolgens maakt Dunea inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan de individuele vastrecht- en variabele tarieven. Dunea toont het verschil tussen deze kostprijzen en tarieven. Het verschil schrijft Dunea toe aan eigen vermogenskosten (de winstmarge).

Op basis van het bovenstaande is ACM van mening dat Dunea handelt conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor de overige tarieven geldt dat het kostprijsmodel geen kostprijs berekend.

4.4.2.4 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet stelt dat drinkwatertarieven niet discriminerend behoren te zijn. Aan de eis van niet discriminerende tarieven wordt ten minste voldaan als gelijke tarieven gerekend worden voor gelijke gevallen.

Uit de tariefgroepen die Dunea hanteert voor drinkwaterlevering blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven. ACM is van mening dat Dunea handelt conform de bepaling in artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet om niet discriminerende tarieven te hanteren.

4.4.2.5 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Uit de gegevens in het kostprijsmodel blijkt dat Dunea geen ander water levert. Op basis hiervan zou ACM concluderen dat deze toets niet van toepassing is. In de bedrijfsbegroting noemt Dunea echter wel een post ‘ander water’. Dit gaat over de levering aan Hoogheemraadschap Delfland voor de Hofvijver. Omdat dit niet terugkomt in het kostprijsmodel twijfelt ACM in hoeverre Dunea inzicht geeft in de toerekening van kosten aan deze levering van ander water dan drinkwater. ACM kan daarom niet vaststellen dat Dunea voldoet aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een overzicht publiceren van haar tarieven. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan de website[28] op 10 februari 2016 dat Dunea haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. Op basis hiervan concludeert ACM dat Dunea handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

ACM plaats een kanttekening dat de aansluittarieven zoals Dunea heeft opgenomen in het kostprijsmodel afwijken van de genoemde tarieven in de online publicatie. Hierdoor is het voor ACM onduidelijk welk tarief Dunea daadwerkelijk in rekening brengt. ACM gaat er vanuit dat de online publicatie juist is en betwijfelt daarom of deze gegevens in het kostprijsmodel juist zijn.

[28] https://www.dunea.nl/klantenservice/tarieven.

5 Conclusie Dunea

Dunea gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

Dunea maakt inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van Dunea. Dunea verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Vervolgens heeft Dunea in het kostprijsmodel bij drinkwaterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft Dunea meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. Dunea presenteert hiervan alleen de uitkomsten. Om te kunnen toezien of Dunea niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Dunea toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en de daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. Daarbij zijn de activa en afschrijvingen die Dunea toe rekent een niet-drinkwateractiviteiten niet navolgbaar. Ook maakt Dunea onvoldoende zichtbaar hoe de kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. Dunea heeft niet zichtbaar gemaakt hoe de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft Dunea een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

Ten derde, de relatie tussen kostprijzen en tarieven. Dunea stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Dunea streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Dunea gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Dunea heeft de verschillen per individueel tarief niet toegelicht. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarief

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 m³/h	581.935	58,23	5%	61,18	35.602.783
2,5 m³/h	18.081	105,32	103%	213,70	3.863.910
3,5 m³/h	38	155,60	103%	315,73	11.998
6 m³/h	3.386	290,76	103%	590,01	1.997.774
10 m³/h	983	525,88	103%	1.067,09	1.048.949
15 m³/h	324	841,69	103%	1.707,92	553.366
40 m³/h	82	2.625,87	103%	5.328,33	436.923
60 m³/h	81	4.202,81	103%	8.528,18	690.783
150 m³/h	7	11.306,15	118%	24.686,92	172.808
250 m³/h	0	19.629,59	127%	44.648,98	-
Subtotaal					***44.379.294***
Sprinklers					*8.484*
Totaal					***44.387.778***

Tabel 8: Vastrechttarieven 2016 Dunea[29]

6.2 Overzicht variabele tarief

Verbruikscategorie	Verbruik in m^3	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Variabele tarief	76.000.000	1,10	-5%	1,04	79.040.000
Totaal					***79.040.000***

Tabel 9: Variabele tarief 2016 Dunea[30]

[29] Bron: Kostprijsmodel 2016 Dunea

[30] Bron: Kostprijsmodel 2016 Dunea

Autoriteit
Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	17 november 2016
Onderwerp	Evides 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit
Consument & Markt

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van Evides. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

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. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar 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.
Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van Evides en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor Evides.

1. Drinkwaterkosten
Evides maakt niet inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van Evides. Evides verdeelt kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Om te kunnen toezien of Evides niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Evides toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. ACM concludeert daarom dat Evides vooralsnog niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten.
Daarnaast heeft Evides onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.

2. Drinkwatertarieven

Evides stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Evides streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Evides gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Evides heeft voor deze individuele verschillen geen verklaring gegeven. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

Tot slot meent ACM dat er sprake is van prijsdiscriminatie; een aantal van de tarieven voor afnemers van drinkwater verschillen, terwijl hiervoor geen objectieve basis is.

Autoriteit
Consument & Markt

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Context 6

2.1 Doelstelling tarieftoezicht 6
2.2 Wettelijke context advies ACM 6
2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving 7

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven 10

3.1 Inhoudelijke toetsing 10
3.2 Werkwijze 12

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Evides 13

4.1 Betrokken informatie en proces 13
4.2 Beschrijving kostprijsmodel 14
4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1) 16
4.3.1 Totstandkoming van de begroting 16
4.3.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken 19
4.3.3 Vermogenskosten 23
4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2) 27
4.4.1 Opbrengsten 27
4.4.2 Tarieven 28
4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht 33

5 Conclusie Evides 34

6 Bijlagen 35

6.1 Overzicht vastrechttarieven 35
6.2 Overzicht variabele tarieven 36

1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 10 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.[1] Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constateringen van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Met het kostprijsmodel wordt beoogd transparantie te verschaffen in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt. Vanwege het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, hebben ACM en ILT voor de jaren 2014 en 2015 gekozen voor een analyse gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf Evides. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van Evides. Op 17 februari 2016 heeft Evides een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken nagezonden. Daarnaast is Evides in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en Evides heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van Evides beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

[1] Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361.

2 Context

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

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde 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 wet 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, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. 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.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

---

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

ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient 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 ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht 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. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 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

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

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.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten
ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt.

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)[6];
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b).

Splitsing kosten naar drinkwatertaken

- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten

- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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);

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

- of de begrote kosten voor de bevordering van een goede 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).

Stap 2: Toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- 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 het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

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).

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiëntie te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Evides

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over Evides van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 17 februari 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan Evides. Tijdens dit bezoek heeft Evides een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het kostprijsmodel tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop Evides uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van Evides voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop Evides haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop Evides de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.
- Evides heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie ziet op de begroting 2016 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen.

Evides heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie bevat de begroting 2016 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan Evides toegestuurd. Evides is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op het conceptadvies. Evides heeft op 15 september een reactie gestuurd, deze hebben ACM en Evides telefonisch besproken op 20 september. Vervolgens heeft Evides nog informatie en aanvullende opmerkingen gestuurd op 28 september. Deze reactie is in de rapportage waar relevant verwerkt.

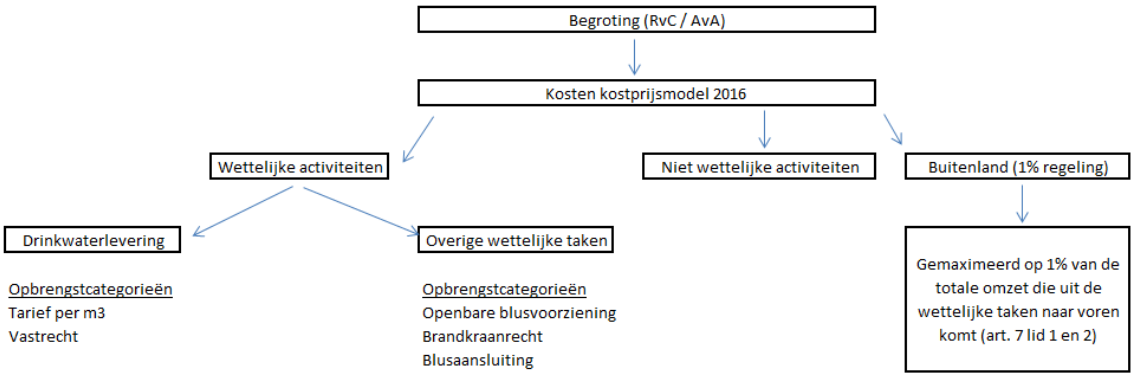
4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven[7] heeft gezamenlijk in Excel een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. Evides heeft het sectorkostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf.

Dit kostprijsmodel is een Excelbestand, dat bestaat uit een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen gegevens in, waarna in het model de kostprijzen berekend worden. Naast het sectorkostprijsmodel heeft Evides ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het sectorkostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

Hieronder licht ACM het sectorkostprijsmodel aan de hand van verschillende stappen nader toe.

Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)
Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. In het sectorkostprijsmodel worden daar achtereenvolgens de volgende kosten van afgehaald: kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Het resultaat is de kosten die worden toegerekend aan de drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken is gebaseerd op een lijst[8] opgesteld door drinkwaterbedrijven.



Figuur 1: Schematische weergave kostprijsmodel – scheiden kosten

De totale kosten bestaan uit directe kosten en indirecte kosten. De directe kosten van een activiteit zijn rechtstreeks toe te rekenen aan de activiteit waarvoor ze worden gemaakt. De indirecte kosten worden via een verdeelsleutel toegerekend aan de verschillende activiteiten.

[7] De drinkwaterbedrijven die dit model voor 2016 hebben gebruikt zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

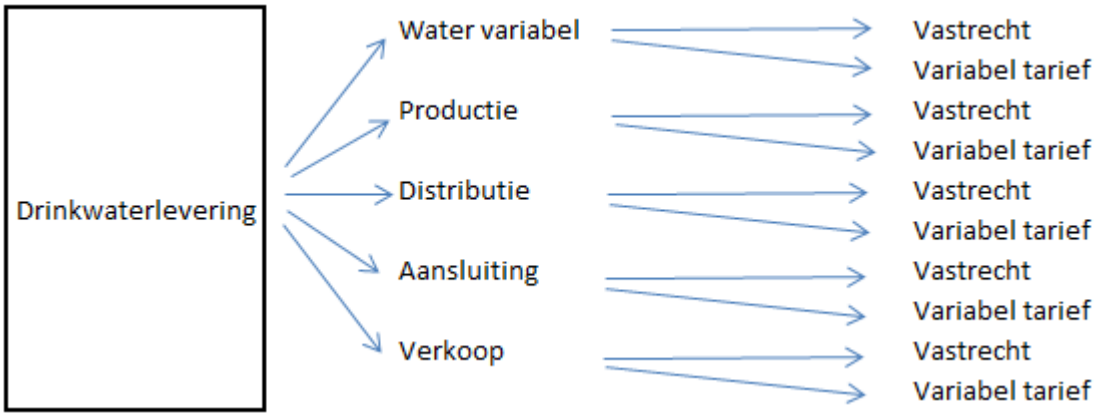
[8] "Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten"

Onder de indirecte kosten vallen bijvoorbeeld de kosten van de huisvesting en personeelskosten. Het drinkwaterbedrijf kiest zelf de verdeelsleutels die zij wil hanteren.

De totale kosten van een activiteit worden gevormd door directe en indirecte kosten van die activiteit. Om tot de kosten voor drinkwaterlevering te komen, worden de totale kosten van elk van de overige activiteiten (kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken) afgetrokken van de totale begrote kosten. ACM benadrukt dat een juiste kostentoewijzing vanuit de totale begroting naar taken van belang is om kruissubsidiëring te vermijden. Het kostprijsmodel is bedoeld om kosten van drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken te scheiden. Kruissubsidiëring wil zeggen dat kosten die een drinkwaterbedrijf maakt voor niet-drinkwatertaken terechtkomen in de drinkwatertarieven, of vice versa.

Stap b: Verdelen kosten over water en capaciteit (zie § 4.3.2)
In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het sectorkostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,[9] te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.
De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. Evides verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelsleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het sectorkostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.



Figuur 2: Schematische weergave kostprijsmodel – verdelen kosten over water en capaciteit

[9] Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.

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

4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwater en niet-drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

Evides stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau (Ondernemingsplan Evides 2016) op. Het ondernemingsplan bestaat uit zowel uit een afzonderlijke begroting voor het drinkwaterbedrijf als een afzonderlijke begroting voor het industriewaterbedrijf. Daarnaast is een geconsolideerde begroting opgenomen waarin beide bedrijven samen zijn gevoegd. Uit deze presentatie leidt ACM af dat er voor € 17,8 mln aan onderlinge transacties tussen deze twee ondernemingen plaatsvinden. De kosten van de onderlinge transacties zijn onderdeel van de totale bedrijfskosten zoals hieronder weergegeven.

Bedrijf	Totaal bedrijfskosten	Financiële baten en lasten	Belastingen	Totaal
Evides Drinkwater B.V.	179,5	10,0	1,4	190,9
Evides Industriewater B.V.	86,5	- 2,2 *	6,0	90,3
Totaal	266,0	7,8	7,4	281,2
Evides N.V.	248,2	7,8	7,4	263,4
Onderlinge transacties tussen Drinkwater en Industriewater **	17,8	-	-	17,8

Tabel 1: Totale begroting

* Dit betekent per saldo een bate.

** Onderlinge transacties worden op geconsolideerd niveau geëlimineerd en zijn derhalve niet meer zichtbaar. Evides heeft aangegeven dat zij hiervoor een intern verrekenstelsel heeft opgezet om de grondslag van de doorbelastingen te bepalen.

De begroting van Evides Drinkwater B.V. biedt geen direct zicht op de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. Evides hanteert het sectorkostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 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. Aangezien Evides in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze Evides vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat Evides in het sectorkostprijsmodel uitgaat van € 213,3 mln aan totale kosten.[10] In de aan ACM verstrekte begroting 2016 bedragen de totale bedrijfskosten € 190,9 mln. Het verschil van € 22,4 mln is niet door Evides inzichtelijk gemaakt. Evides merkt na aanleiding van de wederhoor op dat voor het kostprijsmodel 2017 zal worden gestreefd naar een betere audit trail.

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Evides Drinkwater B.V.		**190,9**
Correcties t.b.v. kostprijsmodel:		
Resultaat deelneming Evides Industriewater B.V.	18,3	
Niet toegelichte correcties	4,1	
Totale correcties		**22,4**
Totale kosten kostprijsmodel		**213,3**

Tabel 2: Aansluiting bedrijfsbegroting Evides en het kostprijsmodel

ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij Evides niet zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de bedrijfsbegroting niet is te maken. Evides rekent in het kostprijsmodel € 22,4 mln meer toe dan in de bedrijfsbegroting. Hiervan ziet € 18,3 mln toe op het resultaat deelneming Evides Industriewater. Evides merkt deze kosten in het kostprijsmodel aan als niet-wettelijke taken. Deze kosten hebben daarom geen effect op de kosten voor drinkwaterlevering. Evides heeft de overige € 4,1 mln niet toegelicht.
ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij Evides niet zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de bedrijfsbegroting niet is te maken. Evides rekent in het kostprijsmodel € 22,4 mln meer toe dan in de bedrijfsbegroting. Hiervan ziet € 18,3 mln toe op het resultaat deelneming Evides Industriewater. Evides merkt deze kosten in het kostprijsmodel aan als niet-wettelijke taken. Deze kosten hebben daarom geen effect op de kosten voor drinkwaterlevering. Evides heeft de overige € 4,1 mln niet toegelicht.

ACM heeft niet kunnen vaststellen of het kostprijsmodel is gebaseerd op een raming van de kosten (bedrijfsbegroting). Evides handelt hiermee niet conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

[10] Kostprijsmodel 2016 Evides.

4.3.1.2 Kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:
- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

Tijdens het bedrijfsbezoek van ACM en de wederhoorfase heeft Evides toegelicht dat zij aan deze twee aspecten aandacht besteedt door onder meer de uitkomsten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 mee te nemen in het begrotingsproces. Evides heeft naar aanleiding van de prestatievergelijking 2012 een verbeterplan opgesteld. Hierin geeft zij op verschillende onderdelen aan wat zij de komende jaren wil verbeteren. In het verbeterplan drukt Evides de begrote kosten voor 2015 uit in € per m^3 en vergelijkt deze met de sectorgemiddelden van de jaren 2009 en 2012. ACM merkt op dat dit verbeterplan loopt tot en met 2015. Het effect van de onderlinge prestatievergelijking voor de begroting 2016 is derhalve niet zichtbaar gemaakt. Tevens ziet de toelichting van Evides met name toe op een kwalitatieve beschrijving en is de vertaling naar de financiële effecten (effect op begroting) beperkt.[11]

Evides geeft daarnaast aan dat bij het vaststellen van de financiële kaders een algemeen besparingsdoel is geformuleerd ter grootte van 50% van de kosteninflatie. Dit betekent dat Evides in ieder geval besparingen door moet voeren om de kosten niet volledig met de inflatie te laten stijgen. Dit kan beschouwd kan worden als een prikkel voor kostenefficiëntie.

ACM meent dat Evides strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit. Evides heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is en hoe deze is betrokken bij het opstellen van de begroting. Daarbij is het niet inzichtelijk hoe de onderlinge prestatievergelijking is betrokken bij het opstellen van de begroting. Niettemin heeft Evides wel aannemelijk gemaakt dat zij rekening houdt met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven (vergelijking met sectorgemiddelde). Daarnaast is een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, te weten dat Evides in ieder geval de kosten niet laat meestijgen met de inflatie (Evides streeft naar gelijkblijvende tarieven) en dat er een proces is dat rekening houdt met efficiencyveranderingen.

---

[11] "De geprognosticeerde stijging van de afschrijvingskosten en operationele kosten worden vrijwel volledig gecompenseerd door efficiëntieverbeteringen en lagere vermogenskosten."

4.3.2 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. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat Evides zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe[12] en indirecte[13] kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels[14] zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.
Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

Evides heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Daarbij heeft Evides de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland apart inzichtelijk gemaakt.

---

[12] De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

[13] De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.
Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

[14] Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Evides kostprijsmodel		213,3
Drinkwaterlevering	171,6	
Overige wettelijke taken	24,5	
Buitenland	1,8	
Niet wettelijke taken	15,4	
Totaal verdeling in kostprijsmodel		213,3

Tabel 3: Verdeling kosten over de activiteiten

De kosten voor drinkwaterlevering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. Evides heeft de wettelijke taken op twee tabbladen opgenomen: drinkwaterlevering en overige wettelijke taken. Evides geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel van de Drinkwaterwet dit voorkomt. Daarnaast heeft Evides de activiteiten uit het kostprijsmodel ook niet gekoppeld aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk of op het tabblad overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten staan.Het tabblad drinkwaterlevering bevat alleen vastrecht en variabele tarieven. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat dan op tabblad drinkwaterlevering de kosten voor drinkwater resteren.

4.3.2.2 Werkwijze identificatie kosten

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. Evides verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van Evides zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Evides maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen niet inzichtelijk. Het is niet transparant wat directe en indirecte kosten zijn en welke verdeelsleutels Evides heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten.

Evides heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. Evides heeft – op basis van de beste inschatting (‘professional judgement’) – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. Evides is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door Evides worden toegepast zijn:

a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
b. Kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal FTE bezig met de activiteit / totaal aantal FTE van het drinkwaterbedrijf.

ACM acht het aannemelijk dat de door Evides toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.

4.3.2.3 Conclusie

Hoewel Evides belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat Evides vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit om de volgende redenen:

- De lijst die Evides gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt. Daarbij komt dat Evides in het kostprijsmodel en toelichtende document onvoldoende toelicht op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een activiteit toeziet;
- Evides presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Evides geeft onvoldoende inzicht hoe zij deze kosten heeft gescheiden;
    a. Evides geeft geen toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;
    b. Evides maakt de gebruikte verdeelsleutels niet inzichtelijk en geeft geen nadere toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels. Wel heeft Evides mondeling een toelichting gegeven op de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

Evides heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor drinkwaterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor drinkwaterlevering bij Evides € 171,6 mln. Evides wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variablele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Dit doet Evides in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

Evides gebruikt in het kostprijsmodel de kostenindeling (kostenopbouw) gebaseerd op de begroting per bedrijfsonderdeel. Evides hanteert 8 bedrijfsonderdelen, waarbij 4 bedrijfsonderdelen aan één of meerdere hoofdprocessen toe te wijzen met verdeelssleutels. De kosten van de andere vier bedrijfsonderdelen schaart Evides onder overheadkosten en worden op basis van FTE toegerekend aan de 5 hoofdprocessen. Evides heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, maar geeft geen toelichting op deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument).
De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* € 1.000)
Water variabel	14.501	-	370	-	14.871
Productie	39.400	21.218	-	3.730	64.348
Distributie	34.321	31.822	876	4.076	71.095
Aansluiting	616	7.258	-	1.011	8.885
Verkoop	12.094	307	-	3	12.404
Totaal	**100.932**	**60.605**	**1.246**	**8.820**	**171.603**

Tabel 4: Kostenverdeling naar hoofdporcessen

Stap b

De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Hierbij hanteert Evides de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100%	0%
Productie *2	60,7%	39,3%
Distributie *3	60,7%	39,3%
Aansluiting *4	60,7%	39,3%
Verkoop *5	0%	100%

Tabel 5: Verdeelsleutels t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit

Evides licht deze verdeelsleutels als volgt toe:

*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)

*2 Evides hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).

*3 Evides berekent dit percentage als het gemiddelde van de benuttingsgraad productie en de benuttingsgraad distributie.

*4 Evides hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad distributie. Hierbij heeft Evides de benuttingsgraad distributie gelijkgesteld aan de benuttingsgraad van de productie.

*5 de kosten voor verkoop zien volledig toe op capaciteit (vastrecht).

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat Evides aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (Variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	59.597	41.336	100.933
Afschrijvingen	36.580	24.025	60.605
Belastingen	902	344	1.246
Vreemd vermogenskosten	5.348	3.471	8.819
Totaal kosten	**102.427 (59,7%)**	**69.176 (40,3%)**	**171.603 (100%)**
Rendement	**20.325 (95,2%)**	**1.022 (4,8%)**	**21.347 (100%)**
Totaal kosten (incl rendement)	**122.752**	**70.198**	**192.950**

Tabel 6: Kostenverdeling naar water en capaciteit

Evides wijst 59,7% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 40,3% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) in lijn ligt met de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 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.

Evides waardeert de activa in haar jaarrekening tegen historische kosten. [15] ACM constateert dat de waarde van de activa voor 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2014. ACM constateert dat de waardering van vaste activa in de jaarrekening in lijn is met artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

4.3.3.2 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. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor

[15] Jaarrekening 2015 Evides, Algemene toelichting en grondslagen van waardering en resultaatbepaling (pagina 77).

meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

De materiële vaste activa zijn met name ondergebracht bij Evides N.V. Evides N.V. moet in eerste instantie daarom zowel de afschrijvingskosten als de activa toewijzen aan Evides Drinkwater B.V. en Evides Industriewater B.V. Evides moet hierbij activa die voor beide onderdelen worden gebruikt met een verdeelsleutel verdelen over Drinkwater B.V. en Industriewater B.V. Vervolgens wijst Evides van de activa van Drinkwater B.V. de afschrijvingskosten en activa toe aan de 4 activiteiten. ACM verwacht dat zowel de kosten als de onderliggende activa worden toegewezen aan die dochteronderneming waar de activiteiten van het actief op toezien.

Evides heeft bij het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij dit proces gebruik is gemaakt van meerdere verdeelsleutels. Evides heeft geen nadere toelichting op deze verdeelsleutels gegeven. ACM merkt op dat een eventueel onjuiste toerekening bijvoorbeeld gevolgen heeft voor de berekening van de WACC. Als bijvoorbeeld minder activa toegerekend zou worden aan drinkwateractiviteiten, kan de toets op de vermogenskosten-vergoeding anders uitpakken.

Onderstaande tabel bevat de afschrijvingen en activa uit het kostprijsmodel van Evides. ACM constateert op grond van het kostprijsmodel dat Evides afschrijvingskosten en materiële vaste activa toerekent aan elk van de in het kostprijsmodel opgenomen taken, met uitzondering van buitenlandse activiteiten.

Activiteit ***(bedragen * € 1.000)***	**Afschrijvingskosten (A)**	**Activawaarde (B)***	**Procentueel (= A/B)**
Drinkwaterlevering	60.604	831.716	7,29%
Overige wettelijke activiteiten	351	3.734	9,39%
Buitenland (1% regeling)	-	-	-
Niet wettelijke activiteiten	2.450	266.517	0,92%
Totaal	63.406	1.101.967	5,75%

Tabel 7: Afschrijvingskosten en activa per activiteit

* Dit betreft de gemiddelde activawaarde zoals die door het drinkwaterbedrijf is toegewezen aan de betreffende activiteit.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht Evides in het jaarverslag 2014 toe dat 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 het moment van ingebruikname van de betreffende activa.

ACM is van mening dat Evides de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen

aanvaarde bedrijfseconomische principes. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het aannemelijk dat Evides voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.3 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. Evides begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2016 op € 831,7 mln. Op 1 januari verwacht Evides een waarde van € 823,8 mln en op 31 december een waarde van € 839,7 mln. ACM constateert dat Evides in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend. ACM stelt vast dat Evides voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

4.3.3.4 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. In het kostprijsmodel geeft Evides € 1,75 mln aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De omzet voor drinkwaterlevering heeft Evides begroot op € 193,0 mln, waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,9% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwaterlevering. Evides handelt hiermee conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.5 Begrootte 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.[16] De vastgestelde vermogenskostenvergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. 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. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot Evides € 28,5 mln aan vermogenskosten voor drinkwaterlevering en buitenland, dit komt neer op een WACC van 3,4%.[17] Evides heeft hierbij de kosten ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland in mindering gebracht op de

[16] 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.

[17] (Drinkwaterlevering (vermogenskosten € 30,2 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (vermogenskosten - € 1,75 mln)) / activa drinkwaterlevering (€ 831,7 mln) = 3,4%.

vermogenskosten. ACM stelt vast dat Evides handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.6 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 een overschrijding was van de toegestane vermogenskosten in 2014. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 5,5% (na aftrek van de kosten voor buitenlandse activiteiten) bedraagt, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2014 4,8% was[18]. De overschrijding betreft € 5,9 mln. Evides merkt hierover op dat na overleg met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is besloten om een bedrag van € 3 mln te compenseren in de tariefstelling van 2015 en de resterende overschrijding in de tariefstelling van het jaar 2016. ACM stelt vast dat Evides deze handelwijze heeft toegepast. Voor het jaar 2016 heeft Evides dit bedrag meegenomen in het kostprijsmodel; het compensatiebedrag van € 2,9 mln wordt als het ware gezien als vermogenskosten die niet in de tarieven worden verwerkt. De gehanteerde WACC valt hierdoor lager uit dan toegestaan.

ACM stelt op basis hiervan vast dat Evides in lijn handelt met artikel 12, tweede lid, van de Drinkwaterwet. Evides handelt niet strikt in lijn met artikel 12, derde lid, van de Drinkwaterwet, maar wel in de geest van de wet om een overschrijding zo snel mogelijk te compenseren.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012[19] en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

[18] Gerealiseerde vermogenskosten à € 43,7 mln plus de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland à € 0,4 mln afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 795,2 mln levert 5,5% op.

[19] Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.

4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of Evides niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwt zijn (4.4.2);
3. Of Evides een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of Evides niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor drinkwaterlevering in 2016.

De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven bedraagt € 193,0 mln, dit is 76,4% van de totale omzet van Evides. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. eigen vermogenskosten) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot. Bij deze toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt aan dat Evides op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten voor wettelijke drinkwatertaken en overige taken en activiteiten.

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat het vastrecht en de variabele tarieven van Evides op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat Evides in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt Evides idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014.

Evides onderbouwt in het ondernemingsplan 2016[20] hoe de verwachte omzet drinkwater in 2016 zich verhoudt tot de omzet drinkwater 2015. Ten opzichte van 2015 laat de omzet drinkwater een daling zien van €2,7 mln. In de kostenverbijzondering 2016[21] heeft Evides

[20] Bron: “2. Ondernemingsplan 2016”.

[21] Bron: “5. Kostenverbijzondering 2016”.

aangegeven hoe de afzet gerelateerd aan het variabele tarief zich verhoud tot gerealiseerde afzet in het voorgaande kalenderjaar. ACM merkt hierbij op de verwachte afzet die hier is genoemd niet eenduidig te koppelen is aan afzet die gebruikt is bij de omzetberekening.

ACM acht het aannemelijk dat Evides in lijn handelt met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit. ACM acht dit wel aannemelijk gelet op ontwikkelingen in de tarieven en afzet uit voorgaande jaren.

4.4.2 Tarieven

Tariefbeleid

Evides gebruikt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. Tijdens het bedrijfsbezoek heeft Evides aangegeven dat de drinkwatertarieven voornamelijk gebaseerd worden op de tarieven van voorgaande jaren. De kostprijzen die berekend worden met het kostprijsmodel dienen als controle achteraf, maar worden niet gebruikt bij het vaststellen van de tarieven. Het algemene doel van het tariefbeleid is gelijke of lagere tarieven te realiseren dan het voorgaande jaar zodat deze voorspelbaar zijn. In het Ondernemingsplan 2016[22] laat Evides zien dat de tarieven voor huishoudelijk gebruik sinds 2004 nagenoeg gelijk gebleven zijn. Evides baseert haar tariefbeleid voornamelijk op het integrale tarief, dat wil zeggen de combinatie van het vastrecht en het variabele tarief per tariefcategorie.

Evides maakt bij de tarieven voor huishoudelijk gebruik onderscheid tussen de regio Rijnmond en Zeeland en de regio West-Brabant. Als verklaring hiervoor wordt aangedragen dat op de Brabantse Wal gebruik kan worden gemaakt van relatief goedkoop grondwater. Evides wil de tarieven op de Brabantse Wal niet te veel laten afwijken van de tarieven van Brabant Water.

Een aantal gemeenten in het leveringsgebied van Evides brengen Evides precario in rekening. Deze tarieven berekent Evides door aan de inwoners van deze gemeenten, zonder administratieve opslag.

Uit het Ondernemingsplan 2016 blijkt dat bovenstaande tariefmethodiek voor Evides leidt tot de volgende keuzes:

1. Evides verlaagt het variabele tarief in de regio Rijnmond en Zeeland tot € 0,90 per m3 en in de regio West-Brabant blijft het variabele tarief € 0,66 per m3 in 2016;
2. Evides verlaagt het basis vastrechttarief (voor beschikbaar gestelde capaciteit tot en met 10.000 m3/jaar) voor alle regio's naar € 59,00 in 2016;
3. Het aansluittarief voor huishoudens blijft gelijk op € 1000,00.

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die Evides in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

[22] Bron: "2. Ondernemingsplan 2016".

Evides heeft 16 verschillende tarieven voor vastrecht, afhankelijk van het verbruik van de afnemer. Evides heeft voor elk vastrechttarief ook een kostprijs uitgerekend. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief €71,9 mln, dit is 36,4% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor vastrecht in 2016 staat in bijlage 6.1.

Evides heeft 11 verschillende tarieven voor verbruik. Evides heeft ook een kostprijs uitgerekend voor elk variabele tarief. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van Evides bedraagt de geschatte opbrengst op basis van het variabel tarief € 121,0 mln, dit is 62,7% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een overzicht van de kostprijzen en tarieven voor verbruik in 2016 staat in bijlage 6.2.

Evides brengt nog overige tarieven in rekening, zoals een tarief voor aansluiting, wateronderbreking (afsluiting), aansluiting voor brandblusvoorziening en diverse werkzaamheden. Voor het aanleggen van nieuwe aansluiting geldt dat het tarief niet precies de kosten van de aansluiting dekken. Het verschil wordt door Evides geactiveerd en meerjarig afgeschreven. Bij het vaststellen van de overige tarieven gaat Evides er vanuit dat deze precies de kosten van de bijbehorende diensten dekken.

4.4.2.1 Tariefstelling

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 tarieven op individueel niveau in ieder geval in redelijke verhouding te staan tot de kosten.[23]

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 baseert Evides haar tarieven op haar eigen tariefbeleid. De tarieven zijn derhalve niet gebaseerd op de uitkomsten van het kostprijsmodel. Evides gebruikt het kostprijsmodel als controle om vast te stellen of sprake is van grote afwijkingen in de berekende kostprijs en het uiteindelijk gehanteerde tarief. De eigen vermogenskosten worden in het kostprijsmodel gebruikt als sluitpost tussen de kostprijzen en de tarieven. ACM merkt hierbij op dat Evides de omzet gebruikt als wegingsfactor voor de berekening van de kostprijs van het vastrecht. Dit is opmerkelijk aangezien de omzet het product is van het tarief en de afzet. De kostprijs die het model berekent volgt hierdoor indirect uit het tarief dat Evides vaststelt op basis van eigen tariefbeleid. Evides rekent 59,7% van de kosten toe aan water (het variabele tarief) en 40,3% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 6. Evides heeft het rendement verdeeld in een

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

verhouding van 95,2% tegenover 4,8% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit niet in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit.

Wanneer de marges op individueel tariefniveau worden bekeken blijkt dat er grote verschillen zijn per tariefcategorie. De winstmarge die behaald wordt op het individuele vastrecht verschilt per type aansluiting, van -719,2% van de kostprijs in de categorie 'Interne levering Evides industriewater', tot 139,3% van de kostprijs in de categorie engros 2. Er is sprake van sterk negatieve kostprijzen bij de categorieën 'interne levering EIW Rijnmond', 'interne levering EIW Zeeuws-Vlaanderen' en 'Engros 1'. ACM begrijpt niet hoe de kosten voor het onderhouden van een bepaalde aansluiting negatief kunnen zijn. De winstmarge die behaald wordt op de individuele variabele tarieven verschilt per categorie, van -87,3% van de kostprijs bij levering aan 'Engros 1' tot 42,9% van de kostprijs bij levering tot 10.000 m3. Evides heeft gereageerd dat dit voortkomt uit verschillende kostprijzen. Dit blijkt echter niet uit het kostprijsmodel. Een volledig overzicht van de marges van Evides in 2016 staat in de bijlage.

Evides voegt hier aan toe dat wanneer het vastrecht en de variabele tarieven in samenhang worden bekeken de tarieven in lijn liggen met de kosten. De scheve verhouding van de individuele tarieven komt voort uit de wens afzetrisico's te minimaliseren bij collega drinkwaterbedrijven en interne leveringen. Evides heeft in het kostprijsmodel onderstaande tabel opgenomen.

Klantgroep	Totale kosten	Marge	Totale omzet
Kleinverbruik Rijnmond en Zeeland (< 10.000 m3)	137.936.741	11%	152.930.676
West-Brabant	2.632.554	-8%	2.415.848
Grootverbruik < 100.000 m3	4.908.669	41%	6.921.932
Grootverbruik 100.000 - 1.000.000 m3 (incl.	6.264.691	32%	8.273.439
Grootverbruik > 1.000.000 m3	5.242.521	20%	6.282.831
Onbemeterd (gemiddeld)	224.126	25%	280.000
Brandleidingen (gemiddeld)	654.408	-19%	530.661
Openbare tappunten (gemiddeld)	18.498	-19%	15.000
Interne levering EIW Rijnmond	9.138.646	11%	10.178.853,00
Interne levering EIW Zeeuws-Vlaanderen	1.440.858	12%	1.616.382
Engros 1	1.421.280	20%	1.704.094
Engros 2	250.698	139%	600.000
Engros 3	1.356.834	-20%	1.091.376,45
Engros 4	112.297	-3%	109.099,92

Tabel 8: Totaaloverzicht kosten en omzet bij integrale benadering

ACM merkt op dat ook wanneer de tarieven in samenhang bekeken worden de marges sterk variëren, daarnaast zijn er ook hier tariefcategorieën die een negatieve marge kennen.

Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven verwacht ACM dat Evides per tarief

aangeeft hoe deze is afgeleid uit de kostprijs. ACM constateert dat sprake is van variërende marges per tarief. ACM benadrukt dat de marge per tarief niet per definitie gelijk hoeft te zijn, maar dat als een drinkwaterbedrijf de marge baseert op beleid, de marge dan voor iedere categorie toegelicht moet worden. Evides maakt niet inzichtelijk waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tarief worden verklaard.

ACM plaatst een kanttekening bij de redelijkheid van de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten. De negatieve marges danwel sterk afwisselende marges laten zien dat niet elk tarief in verhouding staat met de onderliggende kosten. De tariefstelling van het individuele vastrecht en de variabele tarieven is derhalve niet gebaseerd op een raming van de kosten. Volgens ACM is dit niet in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2.2 Transparantie 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. ACM heeft beoordeeld hoe Evides hier invulling aan heeft gegeven.

Uit paragraaf 4.3.2.2. blijkt dat Evides inzichtelijk maakt in het kostprijsmodel welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor water en capaciteit. Vervolgens maakt Evides inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan de verdeelsleutels water ten behoeve van het variabel tarief, en capaciteit ten behoeve van de vastrechttarieven. Evides toont het verschil tussen deze kostprijzen en tarieven. Het verschil schrijft het drinkwaterbedrijf toe aan eigen vermogenskosten (de winstmarge).

Op basis van het bovenstaande handelt Evides conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor de overige tarieven, waaronder ook het aansluittarief, geldt dat het kostprijsmodel geen kostprijs berekend. Evides stelt voor het aansluittarief afzonderlijk een calculatie op om tot een kostprijs te komen.

4.4.2.3 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet stelt 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.

De vastrechttarieven voor grotere aansluitingen zijn afhankelijk van de regio. In West-Brabant geldt een tarief van €372,12 per m^3 per uur beschikbaar gestelde leveringscapaciteit, in de overige regio's geldt een vast tarief binnen een bepaalde bandbreedte van de leveringscapaciteit. Deze verschillende methode leidt tot verschillen in vastrechttarief tussen de regio's voor eenzelfde aansluitcapaciteit. Het verschil in methode wordt door Evides niet onderbouwt.

Het variabele tarief voor de tariefgroep kleinverbruikers is opgesplitst in twee verschillende groepen op basis van geografische locatie. Deze opsplitsing is ook gemaakt bij de tarieven voor nieuwe aansluitingen. De tarieven worden echter door Evides niet onderbouwt met een variërende kostprijs in het kostprijsmodel.

Evides heeft deze verschillen toegelicht; voor de verbruikers op de Brabantse Wal wordt gebruik gemaakt van goedkoop lokaal grondwater(winning) waarvoor tevens aanzienlijk minder transportcapaciteit behoeft te worden aangelegd. Voor de overige delen van het voorzieningsgebied van Evides wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van het relatief dure drinkwater, gebaseerd op gezuiverd oppervlaktewater dat in de Biesbosch wordt ingenomen. Evides geeft aan in de toekomst te willen toewerken naar een kostenonderbouwing voor deze regionale verschillen.

ACM concludeert dat een aantal van de tarieven voor drinkwaterlevering afwijken op basis van gegevens die niet als objectief aan te merken zijn. Wat betreft het tarievenonderscheid op basis van geografische locatie waarvoor geen kostenonderscheid gemaakt kan worden, kan niet vastgesteld worden dat gelijke gevallen op een gelijke manier worden behandeld. Hoewel Evides grotendeels niet discriminerende tarieven rekent, concludeert ACM dat Evides vooralsnog niet volledig handelt conform de eis van niet discriminerende tarieven zoals genoemd in artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.4.2.4 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Evides verschaft in het kostprijsmodel inzicht in de kosten die zij toerekent aan de levering van ander water dan drinkwater. Evides heeft hiervoor onder de niet-wettelijke taken een activiteit “Levering ander Water” aangemaakt (zie paragraaf 4.3.2). ACM heeft in paragraaf 4.3.2 aangegeven dat het bij dergelijke projecten van belang is dat het drinkwaterbedrijf een duidelijke scheiding tussen primaire en secundaire kosten hanteert, waarbij gekozen verdeelsleutels en de consistentie van de verwerkingswijze over de jaren heen van belang zijn om tot een juiste toewijzing van de kosten te komen. ACM constateert dat Evides niet inzichtelijk heeft gemaakt op welke grondslagen zij de kosten toerekent aan de levering van ander water dan drinkwater. ACM is daarom van mening dat er onvoldoende inzicht is geboden in de wijze waarop kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Op basis van bovenstaande komt ACM tot een soortgelijke conclusie als uit paragraaf 4.3.2.3. Hoewel Evides belangrijke stappen heeft gezet in de kostentoerekening naar drinkwateractiviteiten, concludeert ACM dat Evides vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een overzicht publiceren van haar tarieven. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan de website[24] op 10 februari 2016 dat Evides haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. Op basis hiervan concludeert ACM dat Evides handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

[24] https://www.Evides.nl/klantenservice/tarieven

5 Conclusie Evides

Evides gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

Evides maakt niet inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van Evides. Evides verdeelt kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Vervolgens heeft Evides in het kostprijsmodel bij drinkwaterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft Evides meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. Evides presenteert hiervan alleen de uitkomsten. Om te kunnen toezien of Evides niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Evides toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en de daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. Daarbij maakt Evides onvoldoende zichtbaar hoe de kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. Evides heeft niet zichtbaar gemaakt hoe de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft Evides een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

Ten derde, de relatie tussen kostprijzen en tarieven. Evides stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Evides streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Evides gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Evides heeft de verschillen per individueel tarief niet toegelicht. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.
Tot slot meent ACM dat er sprake is van prijsdiscriminatie; een aantal van de tarieven voor afnemers van drinkwater verschillen, terwijl hiervoor geen objectieve basis is.

6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarieven

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in €	Marge in %	Tarief in €	Opbrengst in €
Kleinverbruik Rijnmond en Zeeland (< 10.000 m3)	976.457	72,76	-18,91%	59,00	57.610.961
Kleinverbruik West-Brabant	16.021	72,76	-18,91%	59,00	945.239
Grootverbruik < 100.000 m3	296	146,75	-18,91%	119,00	35.224
100.000 m3/jaar - 1.000.000 m3/jaar	36	2.489,82	-18,91%	2.019,00	72.684
>1.000.000 m3/jaar	10	87.580,16	-18,91%	71.019,00	710.190
Capaciteitstarief [25]	23	5.150,46	-18,91%	4.176,52	96.060
Onbemeterd	1.649	135,92	24,93%	169,80	280.000
Brandleidingen	764	856,55	-18,91%	694,58	530.661
Openbare tappunten	50	369,96	-18,91%	300,00	15.000
Interne levering EIW[26]	1	-4.681.146,82	-250,84%	7.061.182,00	7.061.182
Interne levering EIW[27]	1	-154.961,29	-719,19%	959.500,00	959.500
Engros 1	1	-695.212,57	-307,36%	1.441.600,00	1.441.600
Engros 2	1	250.698,05	139,33%	600.000,00	600.000
Engros 3	1	1.350.088,42	-23,72%	1.029.798,80	1.029.799
Engros 3	1	0,00	100%	56.078,52	56.079
Piektarief	532	1.159,20	-18,91%	940,00	500.000
Totaal					**71.944.179**

Tabel 9: vastrechttarieven 2016 Evides[28]

[25] Grootverbruikers West-Brabant

[26] Rijnmond

[27] Zeeuws-Vlaanderen

[28] Bron: Kostprijsmodel 2016 Evides

6.2 Overzicht variabele tarieven

Verbruikscategorie	Verbruik in m^3	Kostprijs in €	Marge in %	Tarief in €	Opbrengst in €
Kleinverbruik Rijnmond en Zeeland (< 10.000 m3)	105.910.794	0,63	42,86%	0,90	95.319.715
Kleinverbruik West-Brabant	1.937.546	0,63	4,76%	0,66	1.278.781
<100.000 m^3	7.703.253	0,63	41,27%	0,89	6.886.708
100.000 m^3- 1.000.000 m^3	8.800.863	0,63	39,68%	0,88	7.700.755
>1.000.000 m^3	6.913.947	0,63	28,57%	0,81	5.572.641
Grootverbruik capaciteitstarief	197.461	0,63	-22,22%	0,49	95.768
Interne levering EIW	21.881.255	0,63	-77,78%	0,14	3.117.671
Interne levering EIW	2.526.704	0,63	-58,73%	0,26	656.882
Engros 1	3.351.101	0,63	-87,30%	0,08	262.494
Engros 3	10.680	0,63	-19,05%	0,51	5.499
Engros 4	177.803	0,63	-3,17%	0,61	109.100
Totaal					**121.006.015**

Tabel 10: Variabele tarieven 2016 Evides[29]

[29] Bron: Kostprijsmodel 2016 Evides

Autoriteit
Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	17 november 2016
Onderwerp	Waterbedrijf Groningen 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit
Consument & Markt

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van Waterbedrijf Groningen. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

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. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar 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.
Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van Waterbedrijf Groningen en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor Waterbedrijf Groningen.

1. Drinkwaterkosten
Waterbedrijf Groningen verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. De lijst die Waterbedrijf Groningen gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt deze scheiding onvoldoende, daarbij is het niet navolgbaar hoe deze lijst is gebruikt. Ook rekent Waterbedrijf Groningen alle afschrijvingskosten van de activa toe aan drinkwater, terwijl zij ook activa voor niet-drinkwateractiviteiten heeft. Om te kunnen toezien of Waterbedrijf Groningen niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Waterbedrijf Groningen toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. ACM concludeert daarom dat Waterbedrijf Groningen vooralsnog niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten. Daarbij rekent Waterbedrijf Groningen alle afschrijvingskosten van de activa toe aan drinkwater, terwijl zij ook activa voor niet-drinkwateractiviteiten heeft.

Autoriteit
Consument & Markt

Daarnaast heeft Waterbedrijf Groningen onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.

2. Drinkwatertarieven

Waterbedrijf Groningen stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Waterbedrijf Groningen streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Waterbedrijf Groningen gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Waterbedrijf Groningen heeft voor deze individuele verschillen geen verklaring gegeven. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

Autoriteit
Consument & Markt

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Context 6

2.1 Doelstelling tarieftoezicht 6
2.2 Wettelijke context advies ACM 6
2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving 7

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven 10

3.1 Inhoudelijke toetsing 10
3.2 Werkwijze 12

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waterbedrijf Groningen 13

4.1 Betrokken informatie en proces 13
4.2 Beschrijving kostprijsmodel 13
4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1) 15
4.3.1 Totstandkoming van de begroting 15
4.3.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken 17
4.3.3 Vermogenskosten 22
4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2) 25
4.4.1 Opbrengsten 25
4.4.2 Tarieven 26
4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht 29

5 Conclusie Waterbedrijf Groningen 31

6 Bijlagen 32

6.1 Overzicht vastrechttarieven 32
6.2 Overzicht variabele tarieven 33

1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 10 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.[1] Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constateringen van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Met het kostprijsmodel wordt beoogd transparantie te verschaffen in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt. Vanwege het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, hebben ACM en ILT voor de jaren 2014 en 2015 gekozen voor een analyse gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf Waterbedrijf Groningen. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van Waterbedrijf Groningen. Op 29 maart 2016 heeft Waterbedrijf Groningen een toelichting gegeven op haar tarieven. Daarnaast is Waterbedrijf Groningen in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en Waterbedrijf Groningen heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van Waterbedrijf Groningen beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

[1] Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361.

2 Context

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

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde 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 wet 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, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. 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.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

---

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

ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient 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 ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht 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. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 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

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

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.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten
ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt.

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)[6];
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b).

Splitsing kosten naar drinkwatertaken
- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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);

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

- of de begrote kosten voor de bevordering van een goede 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).

Stap 2: Toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- 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 het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

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).

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiëntie te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waterbedrijf Groningen

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over Waterbedrijf Groningen van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 24 februari 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan Waterbedrijf Groningen. Tijdens dit bezoek heeft Waterbedrijf Groningen een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het kostprijsmodel tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop Waterbedrijf Groningen uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van Waterbedrijf Groningen voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop Waterbedrijf Groningen haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop Waterbedrijf Groningen de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan Waterbedrijf Groningen toegestuurd. Waterbedrijf Groningen is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op het conceptadvies. Waterbedrijf Groningen heeft op 23 september een reactie gestuurd, deze hebben ACM en Waterbedrijf Groningen telefonisch besproken op 27 september. Vervolgens heeft Waterbedrijf Groningen nog informatie en aanvullende opmerkingen gestuurd op 11 oktober. De reacties zijn in de rapportage waar relevant verwerkt.

4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven[7] heeft samen een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. Waterbedrijf Groningen heeft een eigen kostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf. Het kostprijsmodel van Waterbedrijf Groningen bestaat uit verschillende Excel bestanden die in onderlinge samenhang moeten worden bekeken. De verschillende Excel

[7] De drinkwaterbedrijven die dit model voor 2016 hebben geïmplementeerd zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

bestanden volgen uit de administratie van Waterbedrijf Groningen en worden gebruikt om de kostprijzen te berekenen.
Naast het kostprijsmodel heeft Waterbedrijf Groningen ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het kostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven. Hieronder lichten we het door Waterbedrijf Groningen gehanteerde kostprijsmodel in algemene zin verder toe.

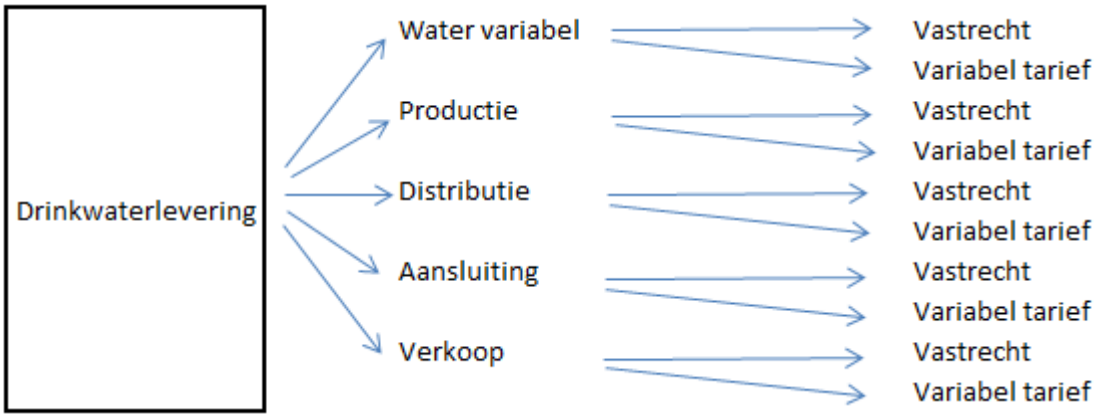
Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)
Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. Het kostprijsmodel verdeelt de begrote kosten voor 2016 over verschillende activiteiten: wettelijke activiteiten, niet wettelijke activiteiten en buitenlandse activiteiten. Binnen de categorie wettelijke activiteiten wordt vervolgens een verbijzondering gemaakt naar drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën wettelijke activiteiten, niet wettelijke activiteiten en buitenlandse activiteiten is gebaseerd op een lijst[8] opgesteld door drinkwaterbedrijven.

Stap b Verdelen kosten over vastrecht en kubiekemeterprijs (zie § 4.3.2)
In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het kostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,[9] te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.
De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. Waterbedrijf Groningen verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelsleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het kostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.

[8] "Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten"

[9] Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.



Figuur 1: Schematische weergave kostprijsmodel – verdelen kosten over water en capaciteit

Overige tarieven

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

4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

Waterbedrijf Groningen stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau op. Hierbij is geen direct onderscheid naar de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. Waterbedrijf Groningen hanteert het kostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 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. Aangezien Waterbedrijf Groningen in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze Waterbedrijf Groningen vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat Waterbedrijf Groningen in het sectorkostprijsmodel uitgaat van € 47,79 mln aan totale kosten.[10] In de aan ACM verstrekte begroting 2016 bedragen de totale

[10] Kostprijsmodel 2016 Waterbedrijf Groningen.

bedrijfskosten € 46,01 mln. Het verschil van € 1,78 mln is door Waterbedrijf Groningen inzichtelijk gemaakt met een brugstaat (zie tabel 1).

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal (€ * 1 mln)
Begroting Waterbedrijf Groningen		**46,01**
Correcties t.b.v. kostprijsmodel:		
Begrote schadevergoedingen (meters, leidingwerk)	- 0,10	
Amortisatie bijdragen derden	- 1,20	
Kosten precario 2016	0,73	
Rentekosten 2016	2,23	
Obrengsten wzh samenwerking WMD	0,12	
Totale correcties		**1,78**
Totale kosten kostprijsmodel		**47,79**

Tabel 1: Aansluiting bedrijfsbegroting Waterbedrijf Groningen en het kostprijsmodel

In de bedrijfsbegroting van Waterbedrijf Groningen worden de netto operationele kosten weergegeven; Waterbedrijf Groningen telt de rentekosten hier bij op. Daarnaast saldeert operationele kosten met bijbehorende opbrengsten. Deze saldering komt voort uit de vereisten vanuit de jaarverslaggeving, waar Waterbedrijf Groningen in haar begroting zoveel mogelijk aansluiting mee wil houden. Ten behoeve van het kostprijsmodel corrigeert Waterbedrijf Groningen de operationele kosten; eerst maakt ze de saldering ongedaan.

ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij Waterbedrijf Groningen zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de begroting is te maken. Het kostprijsmodel is dus gebaseerd op een raming van de kosten (begroting). Waterbedrijf Groningen handelt hiermee conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3.1.2 Kostenefficiency en Benchmark

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:
- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

Tijdens het bedrijfsbezoek van ACM heeft Waterbedrijf Groningen mondeling toegelicht dat zij aandacht besteedt aan de kostenbesparing door de wijze hoe de begroting tot stand komt. Waterbedrijf Groningen legt hierbij bewust de verantwoordelijkheid bij iedere afdeling

afzonderlijk. Waterbedrijf Groningen is van mening dat de kostenbesparing het beste op afdelingsniveau kan worden ingeschat omdat daar de kennis en know-how aanwezig is. Waterbedrijf Groningen geeft hierbij aan dat zij het daarom als lastig ervaart om de kostenbesparing voor ACM zichtbaar te maken.

Waterbedrijf Groningen heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is en hoe deze is betrokken bij het opstellen van de begroting. Daarbij is het niet inzichtelijk hoe de onderlinge prestatievergelijking is betrokken bij het opstellen van de begroting. Echter Waterbedrijf Groningen heeft wel aannemelijk gemaakt dat zij oog heeft voor efficiëntieverbeteringen, wat bijvoorbeeld blijkt uit de wijze waarop de begroting wordt opgesteld. Hieruit concludeert ACM dat Waterbedrijf Groningen een (andere) vorm van kostenefficiëntie betrekt bij de raming van de kosten dan wettelijk bedoeld. ACM meent dat Waterbedrijf Groningen strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.2 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. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat Waterbedrijf Groningen zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe[11] en indirecte[12] kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels[13] zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de

[11] De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

[12] De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.
Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

[13] Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.
Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

Waterbedrijf Groningen heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Daarbij heeft Waterbedrijf Groningen de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland apart inzichtelijk gemaakt.

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting kostprijsmodel Waterbedrijf Groningen		47,79
Drinkwaterlevering	41,06	
Overig wettelijk	2,57	
Niet wettelijk + Buitenlandse activiteiten	4,16	
Totaal verdeling in kostprijsmodel		47,79

Tabel 2: Verdeling kosten over de activiteiten

De kosten voor drinkwaterlevering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. Waterbedrijf Groningen geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel van de Drinkwaterwet dit voorkomt. Daarnaast heeft Waterbedrijf Groningen de activiteiten uit het kostprijsmodel ook niet gekoppeld aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk of de overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten bevatten. De kosten voor drinkwaterlevering worden toegerekend aan een aantal tarieven: vastrecht, variabele tarieven en brandkranen/bluswater. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat drinkwaterlevering enkel de kosten voor drinkwater bevat.

4.3.2.2 Werkwijze identificatie kosten

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. Waterbedrijf Groningen verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van Waterbedrijf Groningen is navolgbaar hoe de uitkomsten tot stand komen zijn gekomen. Waterbedrijf Groningen maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen inzichtelijk. Het kostprijsmodel geeft inzage in de verdeling tussen directe en indirecte kosten. Waterbedrijf Groningen geeft op onderdelen inzicht in de verdeelsleutels die zij heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten.

Waterbedrijf Groningen heeft voorts toegelicht hoe zij de kosten van de geïdentificeerde projecten heeft vastgesteld. Dit is grotendeels gebaseerd op kostenplaatsen in de administratie alsmede de kennis van de medewerkers op de financiële administratie. Door het selecteren op de projecten is Waterbedrijf Groningen in staat de betreffende activiteiten afzonderlijk te identificeren. Hierbij is onderscheid te maken naar de kosten die direct toerekenbaar aan het project zijn (primaire kosten) en kosten die op grond van een verdeelsleutel aan het project toegewezen worden (secundaire kosten). De primaire kosten hebben een directe relatie met het project en zijn derhalve eenduidig toe te wijzen. De secundaire kosten bestaan uit het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten (overhead) aan de onderliggende projecten. Hieronder vallen onder meer de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten. Het toerekenen van de kosten aan de activiteiten vindt plaats op basis van activiteitencodes in de financiële administratie en urenverantwoording van personeelsleden.

Waterbedrijf Groningen heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. Waterbedrijf Groningen heeft – op basis van de beste inschatting (‘professional judgement’) – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. Waterbedrijf Groningen is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door Waterbedrijf Groningen worden toegepast zijn:

a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
b. Huisvestingskosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Vloeroppervlakte drinkwatertaken / totale vloeroppervlakte.
c. Overige kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal FTE bezig met de activiteit / totaal aantal FTE van het drinkwaterbedrijf.

ACM acht het aannemelijk dat de door Waterbedrijf Groningen toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.

4.3.2.3 Conclusie

Hoewel Waterbedrijf Groningen belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat Waterbedrijf Groningen vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit om de volgende reden:

- De lijst die Waterbedrijf Groningen gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt. Daarbij komt dat Waterbedrijf Groningen in het kostprijsmodel en toelichtende document onvoldoende toelicht op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een activiteit toeziet.

Waterbedrijf Groningen presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Waterbedrijf Groningen geeft inzicht in hoe zij deze kosten heeft gescheiden;

- Waterbedrijf Groningen geeft een toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;
- Waterbedrijf Groningen maakt de gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk en geeft een korte toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

Waterbedrijf Groningen heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor drinkwaterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor drinkwaterlevering bij Waterbedrijf Groningen € 41,06 mln. Waterbedrijf Groningen wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Dit doet Waterbedrijf Groningen in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

Waterbedrijf Groningen wijst in het kostprijsmodel de kosten voor drinkwaterlevering toe aan de vijf hoofdprocessen. Hierbij is het mogelijk dat een kostensoorten volledig aan één hoofdproces wordt toegewezen, danwel dat Waterbedrijf Groningen er voor kiest de kosten over meerdere hoofdprocessen te verdelen. Waterbedrijf Groningen heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, en geeft een korte toelichting op deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument). De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* € 1.000)
Water variabel	4.114	-	540	-	4.654
Productie	10.297	3.613	-	728	14.637
Distributie	7.726	3.251	-	655	11.632
Aansluiting	2.904	606	-	364	3.874
Verkoop	5.826	361	-	73	6.260
Totaal					**41.058**

Tabel 3: Kostenverdeling naar hoofdprocessen

Stap b

De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Hierbij hanteert Waterbedrijf Groningen de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100,0%	0,0%
Productie *2	67,1%	32,9%
Distributie *3	42,5%	57,5%
Aansluiting *4	22,4%	77,6%
Verkoop *5	58,3%	41,7%

Tabel 4: Verdeelsleutels *t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit*

Waterbedrijf Groningen licht deze verdeelsleutels als volgt toe:
*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)
*2 Waterbedrijf Groningen hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).
*3 Waterbedrijf Groningen hanteert als grondslag hiervoor dimensioneringsgraad van de infrastructuur.
*4 Waterbedrijf Groningen hanteert als grondslag hiervoor de gemiddelde onderbenutting aansluitcapaciteit.
*5 Waterbedrijf Groningen berekent dit percentage als gewogen gemiddeld hoofdprocessen water, productie, distributie en aansluiting.

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat Waterbedrijf Groningen aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (Variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	18.354	12.512	30.866
Afschrijvingen	4.152	3.679	7.831
Belastingen	540	-	540
Vreemd vermogenskosten	891	929	1.820
Totaal kosten	**23.937 (58,3%)**	**17.121 (41,7%)**	**41.058 (100%)**
Rendement	**3.218 (116,1%)**	**-445 (-16,1%)**	**2.773 (100%)**
Totaal kosten (incl rendement)	**27.155**	**16.675**	**43.830**

Tabel 5: *Kostenverdeling naar water en capaciteit*

Waterbedrijf Groningen wijst 58,3% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 41,7% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) afwijkt ten opzichte van de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 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.

In het jaarverslag 2014 vermeldt Waterbedrijf Groningen dat het bedrijf de materiële vaste activa in eigen gebruik worden gewaardeerd tegen de kostprijs (verkrijgingsprijs of vervaardigingsprijs). [14]

De waarde van de activa voor 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel ligt in lijn met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2014 en het bedrijfsverslag 2014. ACM constateert dat de waardering van vaste activa in de jaarrekening in lijn is met artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

4.3.3.2 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. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

Onderstaande tabel bevat de afschrijvingen en activa uit het kostprijsmodel van Waterbedrijf Groningen. ACM constateert dat Waterbedrijf Groningen wel materiële activa toerekent aan de niet-wettelijke taken, maar geen afschrijvingskosten. ACM merkt op dat Waterbedrijf Groningen geen verschil maakt in de toerekening van materiële activa tussen drinkwaterlevering, buitenlandse activiteiten en overige wettelijke taken.

[14] Jaarrekening 2014 Waterbedrijf Groningen, Algemene toelichting en grondslagen van waardering en resultaatbepaling (pagina 77).

Activiteit *(bedragen * € 1000)*	Afschrijvingskosten (A)	Activawaarde (B)*	Procentueel (= A/B)
Drinkwaterlevering en overige wettelijke activiteiten	7.832	149.150	5,25%
Buitenland (1% regeling)	-	-	-
Niet wettelijke activiteiten	-	19.436	n/a
Totaal	7.832	168.586	4,65%

Tabel 6: ***Afschrijvingskosten en activa per activiteit***

* Dit betreft de gemiddelde activawaarde zoals die door het drinkwaterbedrijf is toegewezen aan de betreffende activiteit.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht Waterbedrijf Groningen in het jaarverslag 2014 toe dat de afschrijvingstermijnen van de materiële vaste activa zijn gebaseerd op de verwachte economische levensduur, waarbij de activa lineair worden afschreven rekening houdende met een restwaarde.

ACM heeft niet kunnen vaststellen dat Waterbedrijf Groningen de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het niet aannemelijk dat Waterbedrijf Groningen voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.3 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.

Waterbedrijf Groningen begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2016 op € 149,1 mln. Op 1 januari verwacht Waterbedrijf Groningen een waarde van € 148,3 mln en op 31 december een waarde van € 150,0 mln. De aan ACM verstrekte bedrijfsbegroting 2016 van Waterbedrijf Groningen bevat geen activawaarde. De activawaarde ligt in lijn met de activawaarde uit de jaarrekening 2014. ACM vindt het aannemelijk dat in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend. ACM vindt het aannemelijk Waterbedrijf Groningen voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling,.

4.3.3.4 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. In het kostprijsmodel geeft Waterbedrijf Groningen € 250.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De

omzet voor waterlevering heeft Waterbedrijf Groningen begroot op € 43,83 mln, waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0, 57% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwatertaken. Waterbedrijf Groningen handelt hiermee conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.5 Begrootte 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.[15] De vastgestelde vermogenskostenvergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. 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. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot Waterbedrijf Groningen € 4,6 mln aan vermogenskosten voor drinkwaterlevering en € 250.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland, dit komt neer op een WACC van 3,3%.[16] ACM stelt vast dat Waterbedrijf Groningen handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

ACM tekent daarbij wel aan dat de omvang van de activawaarde 2016 een inschatting is van Waterbedrijf Groningen. De waarde zoals opgenomen in het kostprijsmodel is terug te herleiden tot het bedrijfsverslag 2014. Waterbedrijf Groningen heeft een jaarlijkse indexatie van 1% toegepast op de waarde uit 2014 om te komen tot de activawaarde in 2016. De daadwerkelijke investeringen kunnen afwijken van de door Waterbedrijf Groningen gehanteerde indexering.

4.3.3.6 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. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 2,4% bedraagt,

[15] 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.

[16] (Vermogenskosten Waterlevering (€4,6 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (€ 0,25 mln)) / activa drinkwaterlevering (€ 149,15 mln) = 3,2%.

terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding hoger is (4,8%).[17] ACM stelt op basis hiervan vast dat Waterbedrijf Groningen in lijn handelt met artikel 12, tweede en derde lid, van de Drinkwaterwet.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012[18] en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of Waterbedrijf Groningen niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwd zijn (4.4.2);
3. Of Waterbedrijf Groningen een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf ondermeer kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor haar drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of Waterbedrijf Groningen niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor vastrecht en variabele tarieven in 2016.

De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven bedraagt € 43,8 mln, dit is 87,5% van de totale omzet van Waterbedrijf Groningen. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. eigen vermogenskosten) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot. Bij deze toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt aan dat Waterbedrijf Groningen op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten voor wettelijke drinkwatertaken en overige taken en activiteiten.

---

[17] Gerealiseerde vermogenskosten à € 3,34 mln. (A) plus Buitenlandse activiteiten 1% regeling à € 0,25 mln. (B) afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 146,86 mln (C) levert 2,4% op via de formule: [(A+B)/100] * 100%.

[18] Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat het vastrecht en de variabele tarieven van Waterbedrijf Groningen op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat Waterbedrijf Groningen in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt Waterbedrijf Groningen idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014. ACM beschikt echter niet over de benodigde gegevens voor deze toets. Gelet op de relatief kleine tarief- en afnameschommelingen uit eerdere jaren is het aannemelijk dat de raming van de omzet in 2016 wel mede gebaseerd is op eerdere jaren.

Waterbedrijf Groningen heeft aangegeven in haar kostprijsmodel dat de opgegeven verkoopcijfers gebaseerd zijn op de gegevens over aansluitingen en verbruik in het jaar 2014, verhoogd met verkoopprognoses. De verkoopprognoses 2016 zijn percentueel verdeeld over categorieën conform verhoudingen realisaties 2014. ACM heeft echter de benodigde gegevens om dit te toetsen niet ontvangen.

ACM heeft strikt genomen onvoldoende gegevens om vast te stellen dat Waterbedrijf Groningen in lijn handelt met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit. ACM acht dit wel aannemelijk gelet op ontwikkelingen in de tarieven en afzet uit voorgaande jaren.

4.4.2 Tarieven

4.4.2.1 Tariefbeleid

Waterbedrijf Groningen gebruikt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. Het kostprijsmodel dat Waterbedrijf Groningen hanteert is in ontwikkeling. De kostprijzen die berekend worden met het kostprijsmodel dienen als controle achteraf, maar worden niet gebruikt bij het vaststellen van de tarieven. Momenteel is het nog onduidelijk of Waterbedrijf Groningen in de toekomst wil toegroeien naar op kostprijs gebaseerde tarieven. De vastrechttarieven zijn in het verleden vastgesteld op een niveau waar ze de kapitaalkosten zouden moeten dekken.

Uit de Begroting 2016[19] blijkt dat bovenstaande tariefmethodiek voor Waterbedrijf Groningen leidt tot de volgende keuzes:

1. Waterbedrijf Groningen verhoogt het variabel tarief voor kleinverbruikers naar € 0,65 per m^3 in 2016;
2. Waterbedrijf Groningen verhoogt het basis vastrechttarief bij een 2 m^3/h aansluiting naar €

[19] Bron: “Begroting 2016 en MJB 2016-2020 Waterbedrijf Groningen tbv AvA 19 november 2015”.

45,96 in 2016;
3. Waterbedrijf Groningen geeft aan de aansluittarieven in principe vast te stellen op een kostendekkend niveau.

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die Waterbedrijf Groning in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

Waterbedrijf Groningen heeft 28 verschillende tarieven voor vastrecht voor klanten met een meter en daarnaast nog tarieven voor onbemeterde klanten. De tarieven zijn afhankelijk van de capaciteit van de aansluiting. Waterbedrijf Groningen heeft voor elk vastrechttarief ook een kostprijs uitgerekend. Het verschil tussen het tarief en de kostprijs wordt verklaard door de winstmarge. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief €16,7 mln, dit is 38,0% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor vastrecht in 2016 staat in bijlage 6.1.

Waterbedrijf Groningen hanteert één variabel tarief. Waterbedrijf Groningen heeft in het kostprijsmodel voor elk type aansluiting ook een kostprijs uitgerekend. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van Waterbedrijf Groningen bedraagt de geschatte opbrengst op basis van het variabel tarief € 27,2 mln, dit is 62% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor levering staat in bijlage 6.2.

Waterbedrijf Groningen brengt nog overige tarieven in rekening, zoals tarieven voor nieuwe aansluitingen, wateronderbreking (afsluiting), aansluiting voor brandblusvoorziening en het herstellen van een beschadigde watermeter. Bij het vaststellen van deze tarieven gaat Waterbedrijf Groningen er vanuit dat deze precies de kosten van de bijbehorende diensten dekken.

4.4.2.2 Tariefstelling

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.[20]

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 baseert Waterbedrijf Groningen haar tarieven op haar eigen

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

tariefbeleid. De tarieven zijn derhalve niet gebaseerd op de uitkomsten van het kostprijsmodel. Waterbedrijf Groningen gebruikt het kostprijsmodel als controle om vast te stellen of sprake is van grote afwijkingen in de berekende kostprijs en het uiteindelijk gehanteerde tarief. De eigen vermogenskosten worden door Waterbedrijf Groningen gebruikt als sluitpost tussen het op basis van beleid gestelde tarief en de berekende kostprijs. Waterbedrijf Groning rekent 58,3% van de kosten toe aan water (het variabele tarief) en 41,7% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 5. Waterbedrijf Groningen heeft het rendement verdeeld in een verhouding van 116,1% tegenover -16,1% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit niet in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit. Deze verhouding is onderdeel van het beleid van Waterbedrijf Groningen.

Wanneer de marges op individueel tariefniveau worden bekeken blijkt dat er grote verschillen zijn per tariefcategorie. De winstmarge die behaald wordt op het individuele vastrecht verschilt per aansluitingscapaciteit, van -11,9% van de kostprijs bij een aansluiting van 6 m^3/h tot 75,2% van de kostprijs bij een aansluiting van 25 m^3/h. De winstmarge die behaald wordt op de individuele variabele tarieven verschilt per categorie, van 12,1% bij een verbruik tot 300 m3 tot en met 25% bij een verbruik boven 25.000 m3.Een volledig overzicht van de marges van Waterbedrijf Groningen in 2016 staat in de bijlage.

Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven verwacht ACM dat Waterbedrijf Groningen per tarief aangeeft hoe deze is afgeleid uit de kostprijs. ACM constateert dat sprake is van variërende marges per tarief. ACM benadrukt dat de marge per tarief niet per definitie gelijk hoeft te zijn, maar dat als een drinkwaterbedrijf de marge baseert op beleid, de marge dan voor iedere categorie toegelicht moet worden. Waterbedrijf Groningen maakt niet inzichtelijk waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tarief worden verklaard

ACM plaatst een kanttekening bij de redelijkheid van de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten. De negatieve marges danwel sterk afwisselende marges laten zien dat niet elk tarief in verhouding staat met de onderliggende kosten. De tariefstelling van de individuele tarieven voor drinkwaterlevering is derhalve niet gebaseerd op een raming van de kosten. Volgens ACM is dit niet in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2.3 Transparantie 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. ACM heeft beoordeeld hoe Waterbedrijf Groningen hier invulling aan heeft gegeven.

Uit hoofdstuk 4.3.2.2 blijkt dat Waterbedrijf Groningen inzichtelijk maakt in het kostprijsmodel welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij

maakt voor drinkwaterlevering. Vervolgens maakt Waterbedrijf Groningen inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan de individuele vastrecht- en variabele tarieven. Waterbedrijf Groningen toont het verschil tussen deze kostprijzen en tarieven. Het verschil schrijft Waterbedrijf Groningen toe aan eigen vermogenskosten, oftewel de winstmarge.

Op basis van het bovenstaande is ACM van mening dat Waterbedrijf Groningen handelt conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor de overige tarieven, waaronder ook het aansluittarief, geldt dat het kostprijsmodel geen kostprijs berekend. Waterbedrijf Groningen stelt voor het aansluittarief afzonderlijk een calculatie op om tot een kostprijs te komen.

4.4.2.4 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet stelt 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.

Uit de tariefgroepen die Waterbedrijf Groningen hanteert voor drinkwaterlevering blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven. ACM is van mening dat Waterbedrijf Groningen handelt conform de bepaling in artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet om niet discriminerende tarieven te hanteren.

4.4.2.5 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

ACM constateert uit de verkregen informatie dat Waterbedrijf Groningen geen ander water dan drinkwater levert. Op basis daarvan is deze wettelijke bepaling niet van toepassing op Waterbedrijf Groningen.

4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een overzicht publiceren van haar tarieven. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan de website[21] op 10 februari 2016 dat Waterbedrijf Groningen haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. Op basis hiervan is ACM van mening dat Waterbedrijf Groningen handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

ACM merkt op dat het aansluittarief voor de kleinste aansluiting dat Waterbedrijf Groningen heeft opgenomen in het kostprijsmodel niet overeenkomt met het hierbij behorende tarief in het

[21] https://waterbedrijfgroningen.nl/klantenservice/prijs-van-uw-drinkwater/

online gepubliceerde tarievenoverzicht. Hierdoor is het voor ACM onduidelijk welk tarief Waterbedrijf Groningen daadwerkelijk in rekening brengt. ACM gaat er vanuit dat de online publicatie juist is en betwijfelt daarom de juistheid van dit onderdeel in het kostprijsmodel.

5 Conclusie Waterbedrijf Groningen

Waterbedrijf Groningen gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

Waterbedrijf Groningen maakt inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van Waterbedrijf Groningen. Waterbedrijf Groningen verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Daarnaast heeft Waterbedrijf Groningen in het kostprijsmodel bij drinkwaterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft Waterbedrijf Groningen meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. De lijst die Waterbedrijf Groningen gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt deze scheiding onvoldoende, daarbij is het niet navolgbaar hoe deze lijst is gebruikt. Ook rekent Waterbedrijf Groningen alle afschrijvingskosten van de activa toe aan drinkwater, terwijl zij ook activa voor niet-drinkwateractiviteiten heeft.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. Waterbedrijf Groningen heeft niet zichtbaar gemaakt hoe de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft Waterbedrijf Groningen een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

Ten derde, de relatie tussen kostprijzen en tarieven. Waterbedrijf Groningen stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Waterbedrijf Groningen streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Waterbedrijf Groningen gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Waterbedrijf Groningen heeft de verschillen per individueel tarief niet toegelicht. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarieven

Aansluitcategorie (m3/h)	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
2	260.760	49,82	-9,37%	45,15	11.772.746
3	4.079	249,01	13,58%	282,83	1.153.658
4	76	372,5	3,62%	386	29.336
5	4	509,1	-5,22%	482,5	1.930
6	788	657,14	-14,13%	564,3	444.672
7	12	959,32	20,40%	1155	13.860
8	1	1.156,52	14,14%	1.320,00	1.320
9	46	1.363,85	8,88%	1.485,00	68.310
10	273	1.580,62	1,71%	1.607,69	438.900
12	47	2.040,24	-2,95%	1.980,00	93.060
14	156	2.531,67	-8,76%	2.310,00	360.360
15	1	2.788,40	53,31%	4.275,00	4.275
20	24	4.171,28	36,65%	5.700,00	136.800
25	26	5.700,90	75,19%	9.987,50	259.675
30	4	7.358,63	62,87%	11.985,00	47.940
35	5	9.131,09	53,13%	13.982,50	69.913
40	4	11.008,08	45,17%	15.980,00	63.920
45	1	12.981,50	38,49%	17.977,50	17.978
50	3	15.044,77	44,98%	21.812,50	65.438
55	1	17.192,35	39,56%	23.993,75	23.994
60	2	19.419,55	34,79%	26.175,00	52.350
99	1	39.148,65	10,32%	43.188,75	43.189
100	3	39.703,38	29,46%	51.400,00	154.200
120	1	51.248,51	20,35%	61.680,00	61.680
125	1	54.262,71	18,41%	64.250,00	64.250
130	1	57.325,54	16,56%	66.820,00	66.820
200	1	104.777,85	-1,89%	102.800,00	102.800
200	1	104.777,85	-1,89%	102.800,00	102.800
Subtotaal bemeterd					
Staffel onbemeterd	**Aantal afnemers**	**Kostprijs in EUR**	**Marge in procenten**	**Tarief in EUR**	**Opbrengst in EUR**
1	972	86,75	5,27%	91,32	88.763
2	1.679	103,22	4,17%	107,52	180.526
3	1.087	114,98	7,60%	123,72	134.484
4	1.013	127,28	9,93%	139,92	141.739
5	602	140,19	11,36%	156,12	93.984

6	318	153,77	12,06%	172,32	54.798
7	79	168,07	12,17%	188,52	14.893
8	39	183,18	11,76%	204,72	7.984
9	38	199,17	10,92%	220,92	8.395
SHV	118	2.075,99	-4,62%	1.980,00	233.640
Subtotaal onbemeterd					959.206
Totaal					**16.675.377**

Tabel 7: Vastrechttarieven 2016 Groningen[22]

6.2 Overzicht variabele tarieven

Verbruikscategorie (m3)	Verbruik in m^3	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
0 - 300	24.247.212	0,58	12,07%	0,65	15.489.009
301 - 1.000	2.566.731	0,56	16,07%	0,65	1.663.242
1.000 - 2.500	1.717.093	0,55	18,18%	0,65	1.112.676
2.501 - 5.000	2.067.676	0,55	18,18%	0,65	1.339.854
5.001 - 25.000	3.077.447	0,53	22,64%	0,65	1.994.186
25.001 - 50.000	803.638	0,52	25,00%	0,65	520.757
50.001 - 100.000	752.131	0,52	25,00%	0,65	487.381
> 100.000	7.018.280	0,52	25,00%	0,65	4.547.845
Totaal					**27.154.951**

Tabel 8: Variabele tarieven 2016 Waterbedrijf Groningen[23]

[22] Kostprijsmodel 2016 Waterbedrijf Groningen.

[23] Kostprijsmodel 2016 Waterbedrijf Groningen.

Autoriteit
Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	17 november 2016
Onderwerp	Oasen 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van Oasen. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

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. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar 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.
Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van Oasen en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor Oasen.

1. Drinkwaterkosten
Oasen verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. De lijst die Oasen gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt deze scheiding onvoldoende, daarbij is het niet navolgbaar hoe deze lijst is gebruikt. ACM concludeert daarom dat Oasen vooralsnog niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten. Daarnaast heeft Oasen onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.

2. Drinkwatertarieven
Oasen stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Oasen streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Het kostprijsmodel dat Oasen hanteert is een integraal onderdeel van de organisatie. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de

bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief geen grote verschillen vertonen en is het transparant hoe Oasen haar tarieven bepaald.

Autoriteit
Consument & Markt

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Context 6

2.1 Doelstelling tarieftoezicht 6
2.2 Wettelijke context advies ACM 6
2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving 7

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven 10

3.1 Inhoudelijke toetsing 10
3.2 Werkwijze 12

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Oasen 13

4.1 Betrokken informatie en proces 13
4.2 Beschrijving kostprijsmodel 13
4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1) 15
4.3.1 Totstandkoming van de begroting 15
4.3.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken 17
4.3.3 Vermogenskosten 22
4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2) 25
4.4.1 Opbrengsten 25
4.4.2 Tarieven 26
4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht 29

5 Conclusie Oasen 30

6 Bijlagen 31

6.1 Overzicht vastrechttarieven 31
6.2 Overzicht variabele tarieven 32

Autoriteit
Consument & Markt

1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 10 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.[1] Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constateringen van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Met het kostprijsmodel wordt beoogd transparantie te verschaffen in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt. Vanwege het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, hebben ACM en ILT voor de jaren 2014 en 2015 gekozen voor een analyse gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf Oasen. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van Waternet. Op 17 februari 2016 heeft Oasen een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken nagezonden. Daarnaast is Oasen in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en Oasen heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van Waternet beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

[1] Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361.

2 Context

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

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde 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 wet 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, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. 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.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

---

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

ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient 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 ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht 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. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 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

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

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.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten
ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt. ACM stelt bij deze stap vast:

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)[6];
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b)

Splitsing kosten naar drinkwatertaken
- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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);

[6] Kostenefficiency komt tot uitdrukking door bij de raming van de kosten de in het voorafgaande jaar gerealiseerde kostenverbetering te betrekken.

- of de begrote kosten voor de bevordering van een goede 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).

Stap 2: toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- 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 het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

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).

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiency te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Oasen

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over Oasen van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 16 februari 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan Oasen. Tijdens dit bezoek heeft Oasen een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het kostprijsmodel tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop Oasen uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van Oasen voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop Oasen haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop Oasen de kostenefficiency en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.

Oasen heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie bevat de begroting 2016 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen via voetnoten.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan Oasen toegestuurd. Oasen is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op het conceptadvies. Oasen heeft op 13 september een reactie gestuurd, deze hebben ACM en Oasen telefonisch besproken op 19 september. Vervolgens heeft Oasen nog informatie en aanvullende opmerkingen gestuurd op 27 september. Deze reactie is in de rapportage waar relevant verwerkt.

4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven[7] heeft samen een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. Oasen heeft een eigen kostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf. Het kostprijsmodel van Oasen bestaat uit verschillende Excel bestanden die in onderlinge

[7] De drinkwaterbedrijven die dit model voor 2016 hebben geïmplementeerd zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

samenhang moeten worden bekeken. De verschillende Excel bestanden volgen uit de administratie van Oasen en worden gebruikt om de kostprijzen te berekenen.
Naast het kostprijsmodel heeft Oasen ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het kostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven. Hieronder lichten we het door Oasen gehanteerde kostprijsmodel in algemene zin verder toe.

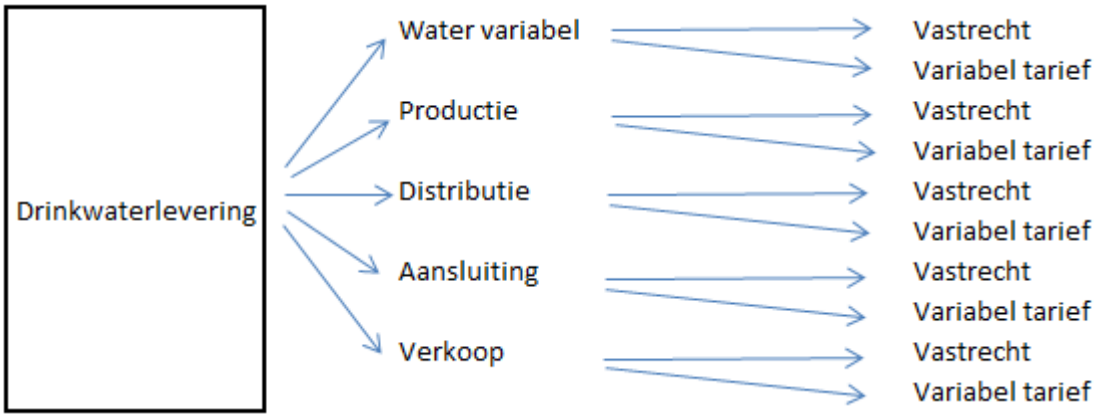
Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)
Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. Het kostprijsmodel verdeelt de begrote kosten voor 2016 over verschillende activiteiten: wettelijke activiteiten, niet wettelijke activiteiten en buitenlandse activiteiten. Binnen de categorie wettelijke activiteiten wordt vervolgens een verbijzondering gemaakt naar drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën wettelijke activiteiten, niet wettelijke activiteiten en buitenlandse activiteiten is gebaseerd op een lijst[8] opgesteld door drinkwaterbedrijven.

Stap b Verdelen kosten over vastrecht en kubiekemeterprijs (zie § 4.3.2)
In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het kostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,[9] te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.
De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. Oasen verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelsleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het kostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.

[8] "Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten"

[9] Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.



Figuur 1: Schematische weergave kostprijsmodel – verdelen kosten over water en capaciteit

Overige tarieven

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

4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

Oasen stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau op. Hierbij is geen direct onderscheid naar de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. Oasen hanteert het kostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 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. Aangezien Oasen in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze Oasen vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat Oasen in het kostprijsmodel uitgaat van € 67,6 mln. (excl. resultaat deelneming) aan totale kosten.[10] In de aan ACM verstrekte begroting 2016[11] bedragen de totale

[10] Kostprijsmodel 2016 Oasen.

[11] Begroting Oasen 2016.

bedrijfskosten € 65,9 mln. Het verschil van € 1,7 mln is door Oasen inzichtelijk gemaakt in het kostprijsmodel (zie tabel 1).

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Oasen		**65,9**
Correctie t.b.v. kostprijsmodel:		
Opbrengsten onder kosten verantwoord	1,7	
Totale correctie		**1,7**
Totale kosten kostprijsmodel		**67,6**

Tabel 1: Aansluiting bedrijfsbegroting Oasen en het kostprijsmodel

In de bedrijfsbegroting van Oasen worden de netto operationele kosten weergegeven; Oasen saldeert operationele kosten met bijbehorende opbrengsten. Deze saldering komt voort uit de vereisten vanuit de jaarverslaggeving, waar Oasen in haar begroting zoveel mogelijk aansluiting mee wil houden. Ten behoeve van het kostprijsmodel corrigeert Oasen de operationele kosten; eerst maakt ze de saldering ongedaan.

ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij Oasen zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de begroting is te maken. Oasen handelt hiermee conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3.1.2 Kostenefficiency en Benchmark

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:
- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

Tijdens het bedrijfsbezoek heeft Oasen mondeling toegelicht dat zij aan deze twee aspecten aandacht besteedt door onder meer de uitkomsten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 mee te nemen in het begrotingsproces. Oasen legt hierbij bewust de verantwoordelijkheid bij iedere afdeling afzonderlijk. Oasen is van mening dat de kostenbesparing het beste op afdelingsniveau kan worden ingeschat omdat daar de relevante kennis aanwezig is. Oasen besteedt daarnaast aandacht aan de kostenbesparing in de brief aan haar aandeelhouders waarin de begroting van Oasen wordt besproken. Hierin wordt op geaggregeerd niveau de kostenbesparing weergegeven. In haar tariefbeleid heeft Oasen aanvullende kostenprikkels. Oasen verlaagt zowel het variabel tarief als het vastrechttarief ten opzichte van 2015. Dit kan

beschouwd worden als een prikkel voor kostenefficiëntie.

Oasen heeft niet inzichtelijk gemaakt hoe de onderlinge prestatievergelijking is betrokken bij het opstellen van de begroting. Echter Oasen heeft wel aannemelijk gemaakt dat zij oog heeft voor efficiëntieverbeteringen, wat bijvoorbeeld blijkt uit de wijze waarop de begroting wordt opgesteld. Hieruit concludeert ACM dat Oasen een (andere) vorm van kostenefficiëntie betrekt bij de raming van de kosten dan wettelijk bedoeld. ACM meent dat Oasen strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.2 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. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat Oasen zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe[12] en indirecte[13] kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels[14] zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.
Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen

[12] De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

[13] De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.
Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

[14] Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

Oasen heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Daarbij heeft Oasen de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland apart inzichtelijk gemaakt.

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting kostprijsmodel Oasen		67,6
Drinkwaterlevering	52,0	
Kosten met een andere dekking (Overig wettelijk)	12,4	
Meelift (niet-wettelijk)	0,1	
Subtotaal		*64,5*
Diensten (niet-wettelijk)		3,0
Pacht en Verhuur (niet-wettelijk)		0,1
Buitenlandse activiteiten		0,0
Totaal verdeling in kostprijsmodel		67,6

Tabel 2: Verdeling kosten over de activiteiten

De kosten voor drinkwaterlevering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. Oasen geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel van de Drinkwaterwet dit voorkomt. Daarnaast heeft Oasen de activiteiten uit het kostprijsmodel ook niet gekoppeld aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk of de overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten bevatten. De kosten voor drinkwaterlevering worden toegerekend aan een aantal tarieven: vastrecht, variabele tarieven en brandkranen/bluswater. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat drinkwaterlevering enkel de kosten voor drinkwater bevat.

4.3.2.2 Werkwijze identificatie kosten

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. Oasen verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van Oasen is navolgbaar hoe de uitkomsten tot stand komen zijn gekomen. Oasen maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen inzichtelijk.
Het kostprijsmodel geeft inzage in de verdeling tussen directe en indirecte kosten. Oasen geeft op onderdelen inzicht in de verdeelsleutels die zij heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten.

Oasen heeft voorts toegelicht hoe zij de kosten van de geïdentificeerde projecten heeft vastgesteld. Dit is grotendeels gebaseerd op kostenplaatsen in de administratie alsmede de

kennis van de medewerkers op de financiële administratie. Door het selecteren op de projecten is Oasen in staat de betreffende activiteiten afzonderlijk te identificeren. Hierbij is onderscheid te maken naar de kosten die direct toerekenbaar aan het project zijn (primaire kosten) en kosten die op grond van een verdeelsleutel aan het project toegewezen worden (secundaire kosten). De primaire kosten hebben een directe relatie met het project en zijn derhalve eenduidig toe te wijzen. De secundaire kosten bestaan uit het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten (overhead) aan de onderliggende projecten. Hieronder vallen onder meer de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten. Het toerekenen van de kosten aan de activiteiten vindt plaats op basis van activiteitencodes in de financiële administratie en urenverantwoording van personeelsleden.

Oasen heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. Oasen heeft – op basis van de beste inschatting (‘professional judgement’) – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. Oasen is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door Oasen worden toegepast zijn:

a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
b. Huisvestingskosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Vloeroppervlakte drinkwatertaken / totale vloeroppervlakte.
c. Overige kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal FTE bezig met de activiteit / totaal aantal FTE van het drinkwaterbedrijf.

ACM acht het aannemelijk dat de door Oasen toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.

4.3.2.3 Conclusie

Hoewel Oasen belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat Oasen vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit om de volgende reden:

- De lijst die Oasen gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt. Daarbij komt dat Oasen in het kostprijsmodel en toelichtende document onvoldoende toelicht op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een activiteit toeziet.

Oasen presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Oasen geeft inzicht in hoe zij deze kosten heeft gescheiden;

- Oasen geeft een toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;

- Oasen maakt de gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk en geeft een korte toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

Oasen heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor drinkwaterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor drinkwaterlevering bij Oasen € 52,0 mln. Oasen wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Dit doet Oasen in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

Oasen wijst in het kostprijsmodel de kosten voor drinkwaterlevering toe aan de vijf hoofdprocessen. Hierbij is het mogelijk dat een kostensoorten volledig aan één hoofdproces wordt toegewezen, danwel dat Oasen er voor kiest de kosten over meerdere hoofdprocessen te verdelen. Oasen heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, en geeft een korte toelichting op deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument). De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* € 1.000)
Water variabel	4.349	-	-	-	4.349
Productie	17.075	4.149	-	1.424	22.648
Distributie	9.608	6.232	-	2.072	17.912
Aansluiting	3.599	858	-	114	4.571
Verkoop	2.332	42	-	159	2.533
Totaal	**36.963**	**11.281**	**-**	**3.769**	**52.013**

Tabel 3: Kostenverdeling naar hoofdprocessen

Stap b

De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Hierbij hanteert Oasen de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100%	0%
Productie *2	71,4%	28,6%
Distributie *3	39,7%	60,3%
Aansluiting *4	1,0%	99,0%
Verkoop *5	51,7%	48,3%

Tabel 4: Verdeelsleutels t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit

Oasen licht deze verdeelsleutels als volgt toe:
*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)
*2 Oasen hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).
*3 Oasen berekent dit percentage op basis van de dimensioneringsgraad van de infrastructuur.
*4 Oasen hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad distributie. De benuttingsgraad distributie geeft de tijdsduur weer dat een aansluiting daadwerkelijk wordt gebruikt. De tijdsduur dat een aansluiting echt wordt gebruikt wordt toegewezen aan water, het restant wordt toegewezen aan vastrecht.
*5 Oasen berekent dit percentage als een gewogen gemiddelde van de hoofdprocessen benuttingsgraad productie, distributie en aansluiting.

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat Oasen aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (Variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	21.598	15.365	36.963
Afschrijvingen	5.466	5.815	11.281
Belastingen	-	-	-
Vreemd vermogenskosten	1.923	1.846	3.769
Totaal kosten	**28.987 (55,7%)**	**23.026 (44,3%)**	**52.013 (100%)**
Marge	567 (13,2%)	3.729 (86,8%)	4.296 (100%)
Toeslag brandblus (per aansluiting € 6,79)	-	2.341	2.341
Toeslag inspectie (per aansluiting € 0,89)	-	307	307
Rendement *1	**567 (8,1%)**	**6.377 (91,9%)**	**6.943 (100%)**
Totaal kosten (incl rendement)	**29.584**	**29.402**	**58.986**

Tabel 5: Kostenverdeling naar water en capaciteit

*1 Oasen heeft in haar tarief voor vastrecht een tweetal toeslagen opgenomen. Deze toeslagen moeten afzonderlijk worden beoordeeld en vallen buiten de drinkwaterlevering. Om deze reden heeft ACM deze toeslagen afzonderlijk inzichtelijk gemaakt.

Oasen wijst 55,7% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 44,3% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) afwijkt ten opzichte van de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 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.

Oasen waardeert de activa in haar jaarrekening tegen historische kosten.[15] ACM constateert dat de waarde van de activa voor 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2014. ACM constateert dat de waardering van vaste activa in de jaarrekening in lijn is met artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

4.3.3.2 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. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

Oasen heeft de afschrijvingen en activa verdeeld over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken, buitenland en niet wettelijke taken (zie tabel)[16]. Oasen licht toe dat afschrijvingskosten en activa op een verschillende wijze worden toegerekend. Afschrijvingskosten rekent Oasen toe met behulp van kostenplaatsen. De splitsing in activa wordt gemaakt op basis van de splitsing in eigen en vreemd vermogen.

[15] Jaarverslag Oasen 2014, grondslagen voor waardering activa en passiva (pagina 67 en 68)

[16] Bron: email van 27 september van Oasen aan ILT.

Activiteit *(bedragen * € 1.000)*	Afschrijvingskosten (A)	Activawaarde (B)*	Procentueel (= A/B)
Drinkwaterlevering	11.916	246.408	4,84%
Overige wettelijke activiteiten	66	-10.554**	-0,63%
Buitenland (1% regeling)	-	-	-
Niet wettelijke activiteiten	6	446	1,35%
Totaal	11.988	236.300	5,07%

Tabel 6: Afschrijvingskosten en activa per activiteit

* Dit betreft de gemiddelde activawaarde zoals die door het drinkwaterbedrijf is toegewezen aan de betreffende activiteit.

** De negatieve activawaarde bij de overige wettelijke activiteiten is het resultaat van niet kostendekkende tarieven van sommige van deze activiteiten. Redenen hiervoor kunnen uiteenlopen van wettelijk gemaximeerde tarieven, gedraggestuurde tarieven of tarieven die nog in een ingroeitraject zitten.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht Oasen in het jaarverslag 2014 toe dat 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 het moment van ingebruikname van de betreffende activa.

ACM acht het aannemelijk dat Oasen de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het aannemelijk dat Oasen voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet, kanttekening hierbij is dat er een negatieve activawaarde resulteert voor overige wettelijke activiteiten.

4.3.3.3 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.

Oasen begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2016 op € 235,9 mln. Oasen heeft enkel de gemiddelde waarde weergegeven zonder een waarde per 1 januari en 31 december te vermelden. ACM heeft te weinig informatie om vast te stellen of Oasen voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling. Wel acht ACM het op grond van vergelijking van de activawaarde in het kostprijsmodel ten opzichte van de activawaarde in de jaarrekening 2014 aannemelijk dat Oasen voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

4.3.3.4 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. In het kostprijsmodel geeft Oasen € 50.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De omzet voor drinkwaterlevering heeft Oasen begroot op € 52,0 mln, waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,0% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwaterlevering. Oasen handelt hiermee conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.5 Begrootte 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.[17] De vastgestelde vermogenskosten-vergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. Uit artikel 8, derde lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat de kosten voor de buitenlandactiviteiten in mindering worden gebracht op de toegestane vermogenskostenvergoeding. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot Oasen € 8,1 mln aan vermogenskosten voor drinkwaterlevering en € 50.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland, dit komt neer op een WACC van 3,4%.[18] ACM stelt vast dat Oasen handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.6 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 2014. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 3,3% (na aftrek van de kosten voor buitenlandse activiteiten) bedraagt, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2014 4,8%[19] was. ACM stelt op basis hiervan vast dat Oasen in

[17] 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

[18] Vermogenskosten Drinkwaterlevering (€ 8,1 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (€ 50.000)) / activa drinkwaterlevering (€ 235,9 mln) = 3,4%.

[19] Gerealiseerde vermogenskosten à € 6,88 mln. (A) plus Buitenlandse activiteiten 1% regeling à € 0,06 mln (B) afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 208,87 mln (C) levert 3,3% op via de formule: [(A+B)/100] * 100%.

lijn handelt met artikel 12, tweede en derde lid, van de Drinkwaterwet.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012[20] en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of Oasen niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwd zijn (4.4.2);
3. Of Oasen een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voordrinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of Oasen niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor vastrecht en variabele tarieven in 2016.

De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven bedraagt €58,4 mln[21], dit is 84,3% van de totale omzet van Oasen. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. eigen vermogenskosten) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot. Bij deze toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt dat Oasen op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten wettelijke drinkwatertaken en overige taken en activiteiten.

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat het vastrecht en de variabele tarieven van Oasen op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat Oasen in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

---

[20] Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.

[21] Dit is exclusief vastrecht particulier bluswater.

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt Oasen idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014.

Oasen heeft toegelicht dat de afzet, zowel aantallen als verbruik, is gebaseerd op een prognosemodel. Uit de toelichting bij de begroting Waterverdeling 2016 blijkt dat de begrote afzet voor 2016 is gebaseerd op de realisatie 2008 tot en met 2014 en de projectie voor 2015. Daarnaast heeft ACM geconstateerd dat er relatief weinig tariefschommelingen zijn geweest in de afgelopen jaren.

ACM stelt vast dat Oasen bij de raming van de met drinkwaterlevering te behalen omzet de gerealiseerde omzet in 2014 heeft gebruikt. Op grond hiervan constateert ACM dat Oasen in lijn handelt met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2 Tarieven

4.4.2.1 Tariefbeleid

Oasen gebruikt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. Het kostprijsmodel dat Oasen hanteert is een integraal onderdeel van de organisatie. Oasen telt bij de berekende kostprijs nog een winstmarge op. Deze winstmarge is procentueel grotendeels gelijk voor de individuele tarieven, alleen bij de tariefgroep vastrecht Qn 600 (backup) en Qn 600 (primair) zit Oasen nog in een traject waarbij wordt beoogd om toe te groeien naar een tarief op basis van kostprijs plus marge. Onderdeel van het beleid is dat de winst grotendeels behaald wordt op het vastrechttarief om het beoogde resultaat zeker te stellen, en de overige tarieven op een kostendekkend niveau vastgesteld worden. Hierbij worden de marges gebruikt om te grote fluctuaties van jaar op jaar te dempen.

Uit de Begroting 2016[22] blijkt dat bovenstaande tariefmethodiek voor Oasen leidt tot de volgende keuzes:

1. Oasen verlaagt het variabel tarief voor kleinverbruikers naar € 0,71 per m^3 in 2016;
2. Oasen verlaagt het basis vastrechttarief bij een 1,5 Qn aansluiting naar € 71,00 in 2016;
3. Oasen geeft aan de aansluittarieven vast te stellen op een kostendekkend niveau.

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die Oasen in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

[22] Bron: “Begroting 2016 en MJB 2016-2020 Oasen tbv AvA 19 november 2015”.

Oasen hanteert 16 verschillende tarieven voor vastrecht, afhankelijk van de capaciteit van de aansluiting. Oasen heeft voor elk vastrechttarief ook een kostprijs uitgerekend. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief €28,8 mln, dit is 49,4% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een overzicht van de kostprijzen en tarieven voor vastrecht in 2016 staat in bijlage 6.1.

Oasen hanteert 7 verschillende tarieven voor verbruik. Grootverbruikers worden opgedeeld in categorieën op basis van jaarlijks verbruik. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van Oasen bedraagt de geschatte opbrengst op basis van het variabel tarief € 29,6 mln, dit is 50,6% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een overzicht van de kostprijzen en tarieven voor verbruik in 2016 staat in bijlage 6.2.

Oasen brengt nog overige tarieven in rekening, zoals tarieven voor nieuwe aansluitingen, wateronderbreking (afsluiting), aansluiting voor brandblusvoorziening en het herstellen van een beschadigde watermeter. Bij het vaststellen van deze tarieven heeft Oasen geen winstoogmerk.

4.4.2.2 Tariefstelling

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 tarieven op individueel niveau in ieder geval in redelijke verhouding te staan tot de kosten.[23]

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 baseert Oasen haar tarieven op de kostprijzen die uit haar kostprijsmodel komen. Oasen gebruikt het kostprijsmodel als integraal onderdeel van haar bedrijfsvoering. De tarieven worden berekend door boven op de kostprijs een marge te rekenen. Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven heeft Oasen bij de tarieven aangegeven hoe deze zijn afgeleid uit de kostprijs. Oasen rekent 55,7% van de kosten toe aan water (het variabele tarief) en 44,3% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 5 Oasen heeft het rendement verdeeld is in een verhouding van 13,2% tegenover 86,8% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit niet in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit. Deze verhouding is onderdeel van het beleid van Oasen.

Wanneer de marges op individueel tariefniveau worden bekeken blijkt dat bij een meerderheid van de tarieven vergelijkbare marges gerekend wordt. Een uitzondering hierop is de winstmarge bij een back-up aansluiting van Qn 600, deze is -24% van de kostprijs. Ook bij een primaire

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

aansluiting van Qn 600 en een aansluiting van Qn 700 is de marge negatief, respectievelijk -0,6% en -4,2%. Oasen geeft hierbij aan dat ze bezig zijn met een ingroeitraject voor deze tarieven, waarbij deze op termijn kostendekkend moet worden. De marges op alle andere aansluitingen variëren van 14,2% tot en met 14,7%. De marge op de variabele tarieven varieert van 0,4% tot en met 1,7% van de kostprijs.

Oasen heeft inzichtelijk gemaakt waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tariefgroep worden verklaard. De tariefstelling is gebaseerd op een raming van de kosten. ACM stelt dat Oasen voldoet aan artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2.3 Transparantie 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. ACM heeft beoordeeld hoe Oasen hier invulling aan heeft gegeven.

Uit paragraaf 4.3.2.2 blijkt dat Oasen inzichtelijk maakt in het kostprijsmodel welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor drinkwaterlevering. Vervolgens maakt Oasen inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan de individuele vastrecht en variabele tarieven. Oasen toont het verschil tussen deze kostprijzen en tarieven. Het verschil schrijft Oasen toe aan eigen vermogenskosten, oftewel de winstmarge. Met dit overzicht toont Oasen aan dat het tarief in redelijke verhouding staat tot de kosten.

In het kostprijsmodel maakt Oasen inzichtelijk hoe de kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen) zich verhouden tot de drinkwatertarieven. Op basis van het bovenstaande handelt Oasen conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2.4 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet stelt 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.

Uit de tariefgroepen die Oasen hanteert voor drinkwaterlevering blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven. ACM is van mening dat Oasen handelt conform de bepaling in artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet om niet discriminerende tarieven te hanteren.

4.4.2.5 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

ACM concludeert uit de verkregen informatie dat Oasen geen ander water dan drinkwater levert. De genoemde wettelijke bepaling is daardoor niet van toepassing op Oasen.

4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een overzicht publiceren van haar tarieven. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan de website[24] op 10 februari 2016 dat Oasen haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. Op basis hiervan is ACM van mening dat Oasen handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

[24] https://www.oasen.nl/mijn-oasen/tarieven

5 Conclusie Oasen

Oasen gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

Oasen maakt inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van Oasen. Oasen verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Daarnaast heeft Oasen in het kostprijsmodel bij drinkwaterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft Oasen meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

Oasen stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Oasen streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Onderdeel van het tariefbeleid van Oasen is dat de berekende kostprijs een winstmarge optelt. Het kostprijsmodel is een integraal onderdeel van de organisatie en geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief geen grote verschillen vertonen. Een uitzondering hierop zijn de marges bij de grootste aansluitingen, Oasen zit voor deze tarieven nog in een traject waarbij zij toegroeit naar op kostprijs gebaseerde tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. De lijst die Oasen gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt deze scheiding onvoldoende, daarbij is het niet navolgbaar hoe deze lijst is gebruikt.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. Oasen heeft niet zichtbaar gemaakt hoe de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft Oasen een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarieven

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 m³/h	335.040	62,17	14%	71,00	23.117.760
2,5 m³/h	6.973	145,19	14%	166,00	1.122.653
3,5 m³/h	1.741	380,18	14%	434,00	734.702
5 m³/h	685	728,69	14%	832,00	554.165
10 m³/h	262	1.908,61	14%	2.182,00	555.178
15 m³/h	62	3.360,30	14%	3.840,00	231.260
20 m³/h	7	5.022,45	14%	5.748,00	39.025
25 m³/h	10	6.860,96	14%	7.850,00	76.150
30 m³/h	10	8.853,47	15%	10.138,00	98.300
40 m³/h	9	13.239,89	15%	15.192,00	132.255
50 m³/h	6	18.091,77	15%	20.720,00	120.480
60 m³/h	3	23.350,02	14%	26.680,00	77.760
100 m³/h	3	47.730,05	14%	54.600,00	158.940
600 m³/h backup	1	586.313,85	-24%	448.433,00	448.433
600 m³/h primair	1	586.313,85	-1%	582.857,00	582.857
700 m³/h	0	727.535,84	-4%	697.341,00	-
Subtotaal					**28.836.930**
Part. bluswater					*565.490*
Totaal					**29.402.420**

Tabel 7: Vastrechttarieven 2016 Oasen[25]

[25] Bron: Kostprijsmodel 2016 Oasen.

6.2 Overzicht variabele tarieven

Verbruikscategorie	Verbruik in m^3	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
0 – 1.000	35.067.461	0,71	0,4%	0,71	24.897.897
1.000 – 2.500	1.283.373	0,68	1,0%	0,69	885.527
2.501 – 5.000	978.537	0,68	1,3%	0,69	675.191
5.001 – 25.000	1.549.109	0,68	0,7%	0,68	1.058.042
25.001 – 50.000	813.036	0,68	0,9%	0,68	555.304
50.001 – 100.000	283.320	0,68	0,9%	0,68	193.507
> 100.000	1.929.964	0,68	1,0%	0,68	1.318.165
Totaal					**29.583.633**

Tabel 8: Variabele tarieven 2016 Oasen[26]

[26] Bron: Kostprijsmodel 2016 Oasen.

Autoriteit
Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	17 november 2016
Onderwerp	PWN 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit
Consument & Markt

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van PWN. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

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. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar 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.
Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van PWN en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor PWN.

1. Drinkwaterkosten
PWN verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Om te kunnen toezien of PWN niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient PWN toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. ACM concludeert daarom dat PWN vooralsnog niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten. Daarnaast heeft PWN onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.

2. Drinkwatertarieven
PWN stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. PWN streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. PWN gebruikt het

kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van alleen de variabele tarieven. PWN berekent geen kostprijzen voor de vastrechttarieven. ACM kan daarom niet beoordelen of individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten.

Autoriteit
Consument & Markt

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Context 6

2.1 Doelstelling tarieftoezicht 6
2.2 Wettelijke context advies ACM 6
2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving 7

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven 10

3.1 Inhoudelijke toetsing 10
3.2 Werkwijze 12

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van PWN 13

4.1 Betrokken informatie en proces 13
4.2 Beschrijving kostprijsmodel 13
4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1) 16
4.3.1 Totstandkoming van de begroting 16
4.3.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken 17
4.3.3 Vermogenskosten 22
4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2) 25
4.4.1 Opbrengsten 25
4.4.2 Tarieven 26
4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht 29

5 Conclusie PWN 31

6 Bijlagen 32

6.1 Overzicht vastrechttarieven 32
6.2 Overzicht variabele tarieven 32

1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 10 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.[1] Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constateringen van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Met het kostprijsmodel wordt beoogd transparantie te verschaffen in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt. Vanwege het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, hebben ACM en ILT voor de jaren 2014 en 2015 gekozen voor een analyse gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf PWN. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van PWN. Op 22 maart 2016 heeft PWN een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken nagezonden. Daarnaast is PWN in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en PWN heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van PWN beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

[1] Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361.

2 Context

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

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde 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 wet 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, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. 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.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

---

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

ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient 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 ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht 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. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 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

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

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.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten
ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt.

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)[6];
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b).

Splitsing kosten naar drinkwatertaken
- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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);

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

- of de begrote kosten voor de bevordering van een goede 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).

Stap 2: Toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- 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 het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

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).

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiëntie te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van PWN

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over PWN van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 22 maart 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan PWN. Tijdens dit bezoek heeft PWN een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het kostprijsmodel tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop PWN uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van PWN voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop PWN haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop PWN de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.

PWN heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie bevat de begroting 2016 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan PWN toegestuurd. PWN is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op op het conceptadvies. PWN heeft op 19 september een reactie gestuurd, deze hebben ACM en PWN telefonisch besproken op 29 september. De reacties zijn in de rapportage waar relevant verwerkt.

4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven[7] heeft gezamenlijk in Excel een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. PWN heeft het sectorkostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf.

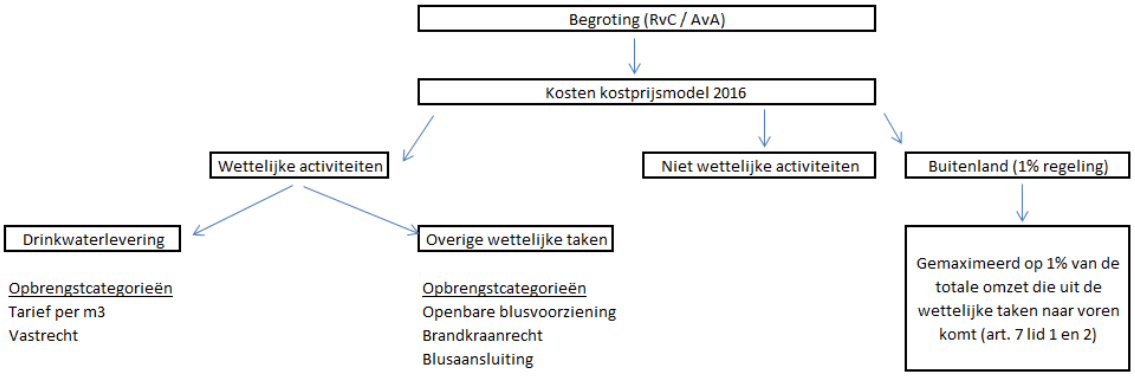
Dit kostprijsmodel is een Excelbestand, dat bestaat uit een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen gegevens in, waarna in het model de kostprijzen berekend worden.

[7] De drinkwaterbedrijven die dit model voor 2016 hebben gebruikt zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

Naast het sectorkostprijsmodel heeft PWN ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het sectorkostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

Hieronder licht ACM het sectorkostprijsmodel aan de hand van verschillende stappen nader toe.

Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)
Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. In het sectorkostprijsmodel worden daar achtereenvolgens de volgende kosten van afgehaald: kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Het resultaat is de kosten die worden toegerekend aan de drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken is gebaseerd op een lijst[8] opgesteld door drinkwaterbedrijven.



Figuur 1: Schematische *weergave kostprijsmodel – scheiden kosten*

De totale kosten bestaan uit directe kosten en indirecte kosten. De directe kosten van een activiteit zijn rechtstreeks toe te rekenen aan de activiteit waarvoor ze worden gemaakt. De indirecte kosten worden via een verdeelsleutel toegerekend aan de verschillende activiteiten. Onder de indirecte kosten vallen bijvoorbeeld de kosten van de huisvesting en personeelskosten. Het drinkwaterbedrijf kiest zelf de verdeelsleutels die zij wil hanteren.

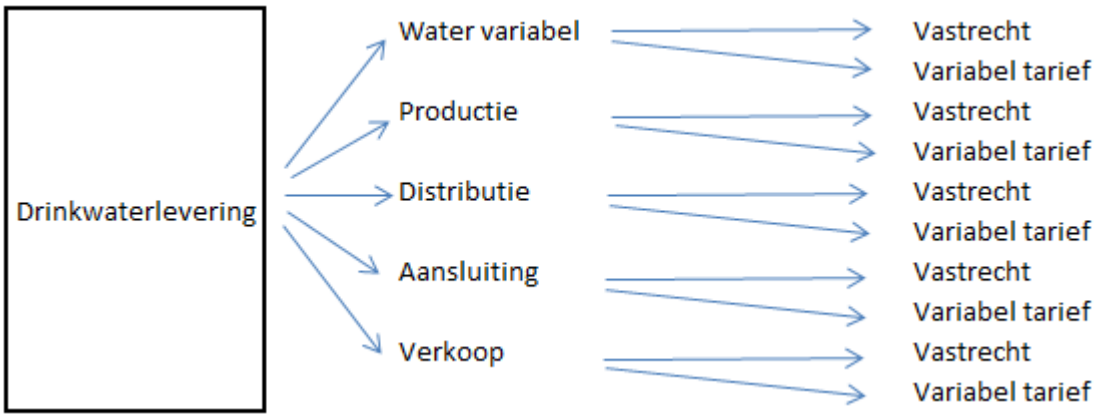
De totale kosten van een activiteit worden gevormd door directe en indirecte kosten van die activiteit. Om tot de kosten voor drinkwaterlevering te komen, worden de totale kosten van elk van de overige activiteiten (kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken) afgetrokken van de totale begrote kosten. ACM benadrukt dat een juiste kostentoewijzing vanuit de totale begroting naar taken van belang is om kruissubsidiëring te vermijden. Het kostprijsmodel is bedoeld om kosten van drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken te scheiden. Kruissubsidiëring wil zeggen dat kosten

[8] “Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten”.

die een drinkwaterbedrijf maakt voor niet-drinkwatertaken terechtkomen in de drinkwatertarieven, of vice versa.

Stap b: Verdelen kosten over water en capaciteit (zie § 4.3.2)
In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het sectorkostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,[9] te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.
De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. PWN verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelsleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het sectorkostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.



Figuur 2: Schematische *weergave kostprijsmodel – verdelen kosten over water en capaciteit*

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

[9] Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.

4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

PWN stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau op. Hierbij is geen direct zicht op de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. PWN hanteert het sectorkostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 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. Aangezien PWN in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze PWN vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat PWN in het sectormodel uitgaat van € 182,6 mln aan totale kosten.[10] In de aan ACM verstrekte begroting 2016 bedraagt de totale bedrijfskosten € 181,9 mln.[11] Het verschil van € 0,7 mln is door PWN inzichtelijk gemaakt met een brugstaat (zie tabel 1).

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting PWN		**181,9**
Correcties t.b.v. kostprijsmodel:		
Opbrengsten Natuur en Recreatie (NR)	7,1	
Bijtelling productiekosten NR	- 4,2	
Geactiveerde productie	- 2,2	
Totale correcties		**0,7**
Totale kosten kostprijsmodel		**182,6**

Tabel 1: Aansluiting *bedrijfsbegroting PWN en het kostprijsmodel*

In de bedrijfsbegroting van PWN worden de netto operationele kosten weergegeven; PWN saldeert operationele kosten met bijbehorende opbrengsten. Ten behoeve van het kostprijsmodel corrigeert PWN de operationele kosten; eerst maakt ze de saldering ongedaan en daarna vermindert ze de kosten voor twee posten, omdat deze kosten gerelateerd zijn aan investeringen van PWN.

[10] Kostprijsmodel 2016 PWN.

[11] Begroting in excelbestand 15 BP BER Berekeningen tbv BP 2016 dd 31-08-2015.

ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij PWN zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de begroting is te maken. Het kostprijsmodel is dus gebaseerd op een raming van de kosten (begroting). PWN handelt hiermee conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3.1.2 Kostenefficiëntie en Benchmark

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:
- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

Tijdens het bedrijfsbezoek van ACM heeft PWN mondeling toegelicht dat zij aandacht besteedt aan de kostenbesparing onder meer door de uitkomsten van de onderlinge prestatievergelijking mee te nemen in het begrotingsproces. PWN geeft aan dat zij de afgelopen jaren vergeleken met de overige drinkwaterbedrijven een relatief laag vastrecht heeft gehad. PWN handhaaft het variabele tarief en het (basis) vastrechttarief op het niveau van 2015. PWN geeft aan koststijgingen in het vastrechttarief te verwerken en het variabel tarief constant te houden. PWN wil de tarieven zoveel mogelijk verlagen, omdat andere waterbedrijven dat ook doen.

PWN heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is en hoe deze is betrokken bij het opstellen van de begroting. Daarbij is het niet inzichtelijk hoe de onderlinge prestatievergelijking is betrokken bij het opstellen van de begroting. Echter PWN heeft wel aannemelijk gemaakt dat zij rekening houdt met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven (PWN wil haar tarieven verlagen, omdat andere bedrijven dat ook doen). Daarnaast is een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, te weten dat PWN in ieder geval de kosten niet laat meestijgen met de inflatie (PWN streeft naar gelijkblijvende tarieven) en dat er een proces is dat rekening houdt met efficiencyveranderingen. ACM meent dat PWN strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.2 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. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat PWN zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in

de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe[12] en indirecte[13] kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels[14] zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.
Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

PWN heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Daarbij heeft PWN de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland apart inzichtelijk gemaakt.

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting PWN kostprijsmodel		182,6
Drinkwaterlevering	168,1	
Overige wettelijke taken	5,7	
Buitenland	0,6	
Niet wettelijke taken	8,2	
Totaal verdeling in kostprijsmodel		182,6

Tabel 2: *Verdeling kosten over de activiteiten*

[12] De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

[13] De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.
Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

[14] Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

De kosten voor drinkwaterlevering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. PWN heeft de wettelijke taken op twee tabbladen opgenomen: drinkwaterlevering en overige wettelijke taken. PWN geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel van de Drinkwaterwet dit voorkomt. Daarnaast heeft PWN de activiteiten uit het kostprijsmodel ook niet gekoppeld aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk of op het tabblad overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten staan.Het tabblad drinkwaterlevering bevat alleen vastrecht en variabele tarieven. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat dan op tabblad drinkwaterlevering de kosten voor drinkwater resteren.

4.3.2.2 Werkwijze identificatie kosten

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. PWN verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van PWN zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. PWN maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen niet inzichtelijk. Het is niet transparant wat directe en indirecte kosten zijn en welke verdeelsleutels PWN heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten. PWN heeft tijdens het bedrijfsbezoek aangegeven zo volledig mogelijk te zijn geweest in het identificeren van de projecten, door haar business controllers de projecten laten identificeren.

PWN heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. PWN heeft – op basis van de beste inschatting (‘professional judgement’) – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. PWN is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door PWN worden toegepast zijn:

a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
b. Kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal FTE bezig met de activiteit / totaal aantal FTE van het drinkwaterbedrijf.

ACM acht het aannemelijk dat de door PWN toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.

4.3.2.3 Conclusie

Hoewel PWN belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat PWN vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid

van het Drinkwaterbesluit om de volgende redenen:

- De lijst die PWN gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt. Daarbij komt dat PWN in het kostprijsmodel en toelichtende document onvoldoende toelicht op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een activiteit toeziet;
- PWN presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. PWN geeft onvoldoende inzicht hoe zij deze kosten heeft gescheiden;
    a. PWN geeft geen toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;
    b. PWN maakt de gebruikte verdeelsleutels niet inzichtelijk en geeft geen nadere toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels. Wel heeft PWN mondeling een toelichting gegeven op de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

PWN heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor drinkwaterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor drinkwaterlevering bij PWN € 168,1 mln. PWN wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variablele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Dit doet PWN in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

PWN gebruikt in het kostprijsmodel de kostenindeling (kostenopbouw) uit het protocol. Het protocol is gedetailleerder dan de kostenindeling in de begroting van PWN. PWN geeft in het kostprijsmodel de kosten gesplitst over 22 benchmarkprocessen[15] weer. Twaalf benchmarkprocessen zijn aan één of meerdere hoofdprocessen toe te wijzen met verdeelssleutels. De kosten van de andere tien benchmarkprocessen schaart PWN onder overheadkosten en worden op basis van FTE toegerekend aan de 5 hoofdprocessen. PWN heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, maar geeft geen toelichting op deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument).
De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

[15] De benchmarprocessen zijn onderdeel van het Protocol en dienen om de operationele kosten op procesniveau van drinkwaterbedrijven ondering te kunnen vergelijken. Daarvoor zijn processen vooraf gedefinieerd en moeten drinwkaterbedrijven de kosten die daarmee verband houden in die categorie rapporteren. ACM merkt op dat dit een andere dwarsdoorsnede is van de kosten en niet toeziet op de scheiding van kosten voor drinkwatertaken vs. niet-drinkwatertaken.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* € 1.000)
Water variabel	11.868	-	-	-	11.868
Productie	59.699	21.799	275	3.739	85.512
Distributie	15.215	11.971	-	3.283	30.469
Aansluiting	5.829	1.325	-	2.933	10.087
Verkoop	21.230	3.686	-	5.243	30.159
Totaal	**113.841**	**38.781**	**275**	**15.198**	**168.095**

Tabel 3: Kostenverdeling naar hoofdprocessen

Stap b

De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Hierbij hanteert PWN de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100%	0%
Productie *2	88,2%	11,8%
Distributie *3	52,0%	48,0%
Aansluiting *4	0,9%	99,1%
Verkoop *5	33,0%	67%%

Tabel 4: Verdeelsleutels t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit

PWN licht deze verdeelsleutels als volgt toe:

*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)

*2 PWN hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).

*3 PWN geeft geen nadere toelichting hoe tot deze verdeling is gekomen.

*4 PWN hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad distributie. De benuttingsgraad distributie geeft de tijdsduur weer dat een aansluiting daadwerkelijk wordt gebruikt. De tijdsduur dat een aansluiting echt wordt gebruikt wordt toegewezen aan water, het restant wordt toegewezen aan vastrecht.

*5 PWN verdeelt deze kosten evenredig op grond van de aanname dat de kosten verdeeld zijn op basis van 1/3 vs. 2/3.

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat PWN aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (Variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	79.507	34.335	113.842
Afschrijvingen	26.685	12.096	38.781
Belastingen	243	32	275
Vreemd vermogenskosten	6.763	8.435	15.198
Totaal kosten	**113.198 (67,3%)**	**54.898 (32,7%)**	**168.096 (100%)**
Rendement	**5.601 (94,1%)**	**351 (5,9%)**	**5.951 (100%)**
Totaal kosten (incl rendement)	**118.799**	**55.249**	**174.047**

Tabel 5: Kostenverdeling naar water en capaciteit

PWN wijst 67,3% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 32,7% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) afwijkt ten opzichte van de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 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.

In het jaarverslag 2014 vermeldt PWN dat de materiele vaste activa worden gewaardeerd tegen aanschaffingsprijs verminderd met de lineaire afschrijvingen en eventuele subsidies. Onder aanschaffingsprijs wordt verstaan de verkrijgingsprijs, hetzij de vervaardigingsprijs inclusief toegerekende financieringskosten tijdens de bouwperiode.

ACM constateert dat de waarde van de activa voor 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2014. ACM constateert dat de waardering van vaste activa in de jaarrekening in lijn is met artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

4.3.3.2 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. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor

meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

PWN heeft de afschrijvingen en activa verdeeld over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken, buitenland en niet wettelijke taken (zie tabel)[16].

Activiteit *(bedragen * € 1.000)*	Afschrijvingskosten (A)	Activawaarde (B)*	Procentueel (= A/B)
Drinkwaterlevering	38.781	568.058	6,8%
Overige wettelijke activiteiten	-	172.757	0%
Buitenland (1% regeling)	-	670	0%
Niet wettelijke activiteiten	1.414	3.769	37,5%

Tabel 6: Afschrijvingskosten en activa per activiteit

* Dit betreft de gemiddelde activawaarde zoals die door het drinkwaterbedrijf is toegewezen aan de betreffende activiteit.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht PWN in het jaarverslag 2014 toe dat de afschrijving op de overige materiele vaste activa vindt plaats volgens het lineaire systeem en is gebaseerd op bedrijfseconomisch verantwoord geachte gebruiksduren. Over terreinen en gronden vindt geen afschrijving plaats.

ACM is van mening dat PWN de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het aannemelijk dat PWN voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.3 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 van PWN voor 2016 op € 745 mln. PWN geeft in het kostprijsmodel op 1 januari een waarde van € 741 mln en op 31 december een waarde van € 749 mln op. Deze waarden komen niet exact overeen met de balansgegevens in de meerjaren begroting, maar deze liggen daar wel vlak bij[17]. Hierin worden deze waarden ook onderbouwd op basis van verwachte investeringen en afschrijvingen. In het kostprijsmodel splitst PWN de activawaarde niet naar drinkwaterlevering, wettelijke activiteiten, buitenland en niet-wettelijke activiteiten. PWN heeft de splitsing van de gemiddelde activa waarde alsnog

[16] Bron: email van 19 september van PWN aan ACM.

[17] Bron: 15 BP BER Berekeningen tbv BP 2016 dd 31-08-2015, tabblad Begroting meerjaren.

gemaakt, voor drinkwaterlevering begroot PWN de gemiddelde activa waarde voor 2016 op € 568 mln.

ACM meent dat PWN in het kostprijsmodel de activawaarde van PWN inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend. ACM vind het aannemelijk dat PWN voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling. Kanttekening is dat dit niet volledig navolgbaar is, doordat de activawaarden in de meerjaren begroting iets afwijken. Daarnaast is in de meerjaren begroting en het kostprijsmodel nog geen onderscheid naar drinkwaterlevering, wettelijke activiteiten, buitenland en niet-wettelijke activiteiten.

4.3.3.4 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. In het kostprijsmodel geeft PWN € 650.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De omzet voor waterlevering heeft PWN begroot op € 174,7 mln[18], waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,37% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwatertaken. PWN handelt hiermee conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.5 Begrootte vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC

Uit artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet en artikel 6, eerste lid, van de Drinkwaterregeling volgt dat het drinkwaterbedrijf de vastgestelde vermogenskostenvergoeding niet mag overschrijden.[19] De vastgestelde vermogenskostenvergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. 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. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot PWN € 21,1 mln[20] aan vermogenskosten voor drinkwaterlevering en € 650.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland, dit komt neer op een WACC van 3,8%.[21] ACM stelt vast dat PWN handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid

[18] Bron: cel G38 op tabblad “Rapportage ILT” van 19 Kostprijsmodel PWN.

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

[20] Bij bestudering van het kostprijsmodel van PWN constateert ACM een onjuiste verwijzing bij de berekening van de omzet volgend uit het vastrechttarief. Wanneer deze fout wordt gecorrigeerd bedragen de totale vermogenskosten € 21,4 mln in plaats van € 21,1 mln, de WACC komt dan neer op 3,9%.

[21] (Vermogenskosten Drinkwaterlevering (€ 21,1 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (€ 0,65 mln)) / activa drinkwaterlevering (€ 568 mln) = 3,8%.

van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.6 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. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 4,3% bedraagt, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2014 4,8% was.[22] ACM stelt op basis hiervan vast dat PWN in lijn handelt met artikel 12, tweede en derde lid, van de Drinkwaterwet.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012[23] en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of PWN niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwd zijn (4.4.2);
3. Of PWN een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de

[22] Gerealiseerde vermogenskosten à € 25 mln. (A) plus Buitenlandse activiteiten 1% regeling à € 0,7 mln. (B) afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 653 mln (C) levert 3,9% op via de formule: [(A+B)/100] * 100%.

[23] Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.

totale begrote omzet voor drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of PWN niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor vastrecht en variabele tarieven in 2016.

De begrote omzet voor vastrecht en variabele tarieven bedraagt € 174,7 mln[24], dit is 92,6% van de totale omzet van PWN. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. de door ACM berekende eigen vermogenskosten[25]) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot.[26] Bij de toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt dat PWN op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten voor wettelijke taken en niet-wettelijke taken.

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat het vastrecht en de variabele tarieven van PWN op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat PWN in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt PWN idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014. ACM beschikt echter niet over de benodigde gegevens voor deze toets. PWN heeft echter aangetoond dat de begrote omzet voor het jaar 2016 met de onderliggende gegevens 2016 nauwelijks afwijkt van de laatste jaarprognose over 2015.

ACM acht het aannemelijk dat PWN in lijn handelt met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2 Tarieven

4.4.2.1 Tariefbeleid

PWN gebruiktt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. De kostprijzen die berekend worden met het kostprijsmodel dienen als controle achteraf, maar worden niet gebruikt bij het vaststellen van de tarieven. PWN geeft aan dat het door middel van het kostprijsmodel verlieslatende activiteiten geïdentificeerd kunnen worden. Op basis van deze informatie zal PWN de tarieven van een aantal activiteiten aanpassen. PWN geeft aan dat het variabele tarief en het vastrechttarief ongewijzigd blijven ten opzichte van 2015.

---

[24] Bij bestudering van het kostprijsmodel van PWN constateert ACM een onjuiste verwijzing bij de berekening van de omzet volgend uit het vastrechttarief. Wanneer deze fout wordt gecorrigeerd bedraagt de totale omzet uit vastrecht 55,5 mln in plaats van 55,2 mln.

[25] Zie voor een toelichting op de hoogte van de eigen vermogenkosten paragraaf 4.3.3.5.

[26] Zie hiervoor bijlage 6.1.

De bovenstaande tariefmethodiek leidt tot de volgende keuzes:
1. PWN handhaaft het variabele tarief op € 1,21 per m^3 in 2016;
2. PWN handhaaft het basis vastrechttarief (voor beschikbaar gestelde capaciteit van 1,5 m^3/uur) op € 58,80 in 2016;
3. PWN stelt de aansluittarieven vast op een kostendekkend niveau.

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die PWN in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

PWN heeft 13 verschillende tarieven voor vastrecht en daarnaast nog een tarief per m^3/uur voor aansluitingen met een afname groter dan 15 m^3/uur.[27] PWN heeft het kostprijsmodel niet gebruikt om voor vastrecht kostprijzen te berekenen. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief €55,5 mln, dit is 31,8% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van tarieven voor vastrecht in 2016 zoals gepubliceerd op de website staat in bijlage 6.1.[28]

PWN heeft 2 verschillende tarieven voor verbruik. PWN heeft voor elk variabele tarief een kostprijs uitgerekend. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van PWN bedraagt de geschatte opbrengst op basis van het variabele tarief €119,2 mln, dit is 68,2% van de totale omzet uit drinkwaterleverling. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor verbruik in 2016 staat in bijlage 6.2.

4.4.2.2 Tariefstelling

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 tarieven op individueel niveau in ieder geval in redelijke verhouding te staan tot de kosten.[29]

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 baseert PWN haar tarieven op haar eigen tariefbeleid. De tarieven zijn derhalve niet gebaseerd op de uitkomsten van het kostprijsmodel. PWN gebruikt het kostprijsmodel als controle om vast te stellen of sprake is van grote afwijkingen in de berekende kostprijs en het uiteindelijk gehanteerde tarief. De eigen vermogenskosten worden door PWN gebruikt als sluitpost tussen de kostprijzen en de tarieven. PWN rekent 67,3% van de kosten

[27] Op basis van de tarieven van PWN zoals deze op haar website vermeld zijn.

[28] Deze tarieven en tariefcategorieën komen niet overeen met de tarieven zoals ze op de website zijn vermeld.

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

toe aan water (het variabele tarief) en 32,7% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 5. PWN heeft het rendement verdeeld in een verhouding van 94,1% tegenover 5,9% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit niet in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit.

ACM constateert bovendien dat PWN andere vastrechttarieven in rekening brengt dan zij heeft opgenomen in het kostprijsmodel. PWN heeft aangegeven dat het kostprijsmodel niet de vastrechttarieven bevat die zij in rekening brengt bij klanten. PWN factureert namelijk niet op basis van de grootte van de aansluiting maar op basis van gebruik. Het kostprijsmodel dat PWN gebruikt stelt de vastrechttarieven op basis de grootte van de aansluiting, wat een omrekening vereistte. PWN geeft in het kostprijsmodel geen inzicht in de verhouding tussen kostprijs en de daadwerkelijke vastrechttarieven.

Het verschil in het variabele tarief per verbruikscategorie is niet met een afwijkende kostprijs onderbouwd. De winstmarge verschilt per categorie, van 0,3% van de kostprijs voor grootzakelijke klanten tot 5,9% bij particulieren en kleinzakelijke klanten. Een overzicht van de tarieven van PWN, zoals opgenomen in het kostprijsmodel in 2016 staat in de bijlage.

Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven verwacht ACM dat PWN per tarief aangeeft hoe deze is afgeleid uit de kostprijs. ACM constateert dat er geen kostprijzen berekend zijn voor vastrecht. Daarnaast is er sprake van variërende marges bij de tarieven waar dit wel inzichtelijk is gemaakt. ACM benadrukt dat de marge per tarief niet per definitie gelijk hoeft te zijn, maar dat als een drinkwaterbedrijf de marge baseert op beleid, de marge dan voor iedere categorie toegelicht moet worden. PWN maakt niet inzichtelijk waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tarief worden verklaard.

ACM plaatst een kanttekening bij de redelijkheid van de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten. De sterk afwisselende marges laten zien dat niet elk tarief in verhouding staat met de onderliggende kosten. De tariefstelling van de individuele vastrecht en de variabele tarieven is derhalve niet gebaseerd op een raming van de kosten. Volgens ACM is dit niet in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2.3 Transparantie 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. ACM heeft beoordeeld hoe PWN hier invulling aan heeft gegeven.

Uit paragraaf 4.3.2.2 blijkt dat PWN inzichtelijk maakt in het kostprijsmodel welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor drinkwaterlevering. Vervolgens maakt PWN inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan water en capaciteit. PWN toont het verschil tussen de variabele tarieven en de kostprijzen.

Het verschil schrijft PWN toe aan eigen vermogenskosten (de winstmarge). ACM heeft geen verklaring ontvangen van het grote verschil in de winstmarge tussen water en capaciteit .

Hoewel PWN niet inzichtelijk maakt hoe de kosten zich verhouden tot individuele tarieven, concludeert ACM dat PWN inzichtelijk maakt hoe de kosten zich verhouden tot water en capaciteit. Op basis van het bovenstaande handelt Waternet conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor de overige tarieven geldt dat het kostprijsmodel geen kostprijs berekend.

4.4.2.4 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet stelt 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.

Uit de tariefgroepen die PWN hanteert voor blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven. ACM is van mening dat PWN handelt conform de bepaling in artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet om niet discriminerende tarieven te hanteren.

4.4.2.5 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

PWN verschaft in het kostprijsmodel inzicht in de kosten die zij toerekent aan de levering van ander water dan drinkwater. PWN heeft hiervoor onder de niet-wettelijke taken een activiteit “DW PWN-WRK” opgenomen (zie paragraaf 4.3.2). ACM heeft in paragraaf 4.3.2 aangegeven dat het bij dergelijke projecten van belang is dat het drinkwaterbedrijf een duidelijke scheiding tussen primaire en secundaire kosten hanteert, waarbij gekozen verdeelsleutels en de consistentie van de verwerkingswijze over de jaren heen van belang zijn om tot een juiste toewijzing van de kosten te komen. ACM constateert dat PWN niet inzichtelijk heeft gemaakt op welke grondslagen zij de kosten toerekent aan de levering van ander water dan drinkwater. ACM is daarom van mening dat er onvoldoende inzicht is geboden in de wijze waarop kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Op basis van bovenstaande komt ACM tot een soortgelijke conclusie als uit paragraaf 4.3.2. Hoewel PWN belangrijke stappen heeft gezet in de kostentoerekening naar drinkwateractiviteiten, concludeert ACM dat PWN vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een

overzicht publiceren van de tarieven die zij in rekening brengt voor het uitvoeren van de drinkwatertaken. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan de website[30] op 10 februari dat PWN de tarieven voor drinkwaterlevering heeft gepubliceerd. Op basis hiervan concludeert ACM dat PWN handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

ACM merkt hierbij opnieuw op dat de vastrechttarieven opgenomen in het kostprijsmodel afwijken van de genoemde tarieven in de online publicatie. In het kostprijsmodel hanteert PWN een andere indeling van tarieven.

[30] https://www.pwn.nl/consument/klantenservice/Paginas/tarieven.aspx

5 Conclusie PWN

PWN gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

PWN maakt inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van PWN. PWN verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Vervolgens heeft PWN in het kostprijsmodel bij drinkwaterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft PWN meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. PWN presenteert hiervan alleen de uitkomsten. Om te kunnen toezien of PWN niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient PWN toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en de daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. Daarbij maakt PWN onvoldoende zichtbaar hoe de kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. PWN heeft niet zichtbaar gemaakt hoe de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft PWN een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

Ten derde, de relatie tussen kostprijzen en tarieven. PWN stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. PWN streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. PWN gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van alleen de variabele tarieven. PWN berekent geen kostprijzen voor de vastrechttarieven. ACM kan daarom niet beoordelen of individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten.

6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarieven

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5				58,80	
3				241,00	
5				437,00	
6				836,00	
7				1.242,00	
8				1.645,00	
9				2.005,00	
10				2.335,00	
11				2.848,00	
12				3.796,00	
13				4.896,00	
14				6.131,00	
15				7.301,00	
Meer dan 15				512,00 p/m³	
Subtotaal					**55.469.769**
sprinklers					817
Totaal					**55.470.614**

Tabel 7: Vastrechttarieven 2016 PWN[31]

6.2 Overzicht variabele tarieven

Verbruikscategorie	Verbruik in m³	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Particulier en klein zakelijk	82.471.380	1,14	0,07	1,21	99.625.427
Groot zakelijk	17.100.000	1,14	0,00	1,14	19.555.560
Totaal					**119.180.987**

Tabel 8: Variabele tarieven 2016 PWN[32]

[31] Bron: Kostprijsmodel 2016

[32] Bron: Kostprijsmodel 2016

Autoriteit
Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	17 november 2016
Onderwerp	Vitens 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit
Consument & Markt

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van Vitens. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

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. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar 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.
Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van Vitens en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor Vitens.

1. Drinkwaterkosten
Vitens verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Om te kunnen toezien of Vitens niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Vitens toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. ACM concludeert daarom dat Vitens vooralsnog niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten. Daarbij rekent Vitens alle activa toe aan drinkwater, terwijl deze activa ook worden gebruikt voor niet-drinkwateractiviteiten.
Daarnaast heeft Vitens onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.

2. Drinkwatertarieven

Vitens stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Vitens streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Vitens gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Vitens heeft voor deze individuele verschillen geen verklaring gegeven. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

Autoriteit
Consument & Markt

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Context 6

2.1 Doelstelling tarieftoezicht 6
2.2 Wettelijke context advies ACM 6
2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving 7

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven 10

3.1 Inhoudelijke toetsing 10
3.2 Werkwijze 12

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Vitens 13

4.1 Betrokken informatie en proces 13
4.2 Beschrijving kostprijsmodel 13
4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1) 16
4.3.1 Totstandkoming van de begroting 16
4.3.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken 18
4.3.3 Vermogenskosten 22
4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2) 26
4.4.1 Opbrengsten 26
4.4.2 Tarieven 27
4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht 30

5 Conclusie Vitens 31

6 Bijlagen 32

6.1 Overzicht vastrechttarieven 32
6.2 Overzicht variabele tarieven 33

Autoriteit
Consument & Markt

1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 10 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.[1] Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constateringen van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Met het kostprijsmodel wordt beoogd transparantie te verschaffen in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt. Vanwege het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, hebben ACM en ILT voor de jaren 2014 en 2015 gekozen voor een analyse gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf Vitens. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van Vitens. Op 24 februari 2016 heeft Vitens een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken nagezonden. Daarnaast is Vitens in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en Vitens heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van Vitens beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

[1] Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361.

2 Context

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

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde 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 wet 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, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. 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.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

---

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

ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient 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 ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht 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. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 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

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

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.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten
ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt.

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)[6];
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b).

Splitsing kosten naar drinkwatertaken
- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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);

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

- of de begrote kosten voor de bevordering van een goede 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).

Stap 2: Toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- 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 het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

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).

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiëntie te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Vitens

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over Vitens van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 24 februari 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan Vitens. Tijdens dit bezoek heeft Vitens een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het kostprijsmodel tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop Vitens uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van Vitens voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop Vitens haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop Vitens de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.

Vitens heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie bevat de begroting 2016 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan Vitens toegestuurd. Vitens is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op het conceptadvies. Vitens heeft op 9 september een reactie gestuurd, deze hebben ACM en Vitens telefonisch besproken op 15 september. Vervolgens heeft Vitens nog informatie en aanvullende opmerkingen gestuurd op 22 september. De reacties zijn in de rapportage waar relevant verwerkt.

4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven[7] heeft gezamenlijk in Excel een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. Vitens heeft het sectorkostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf.

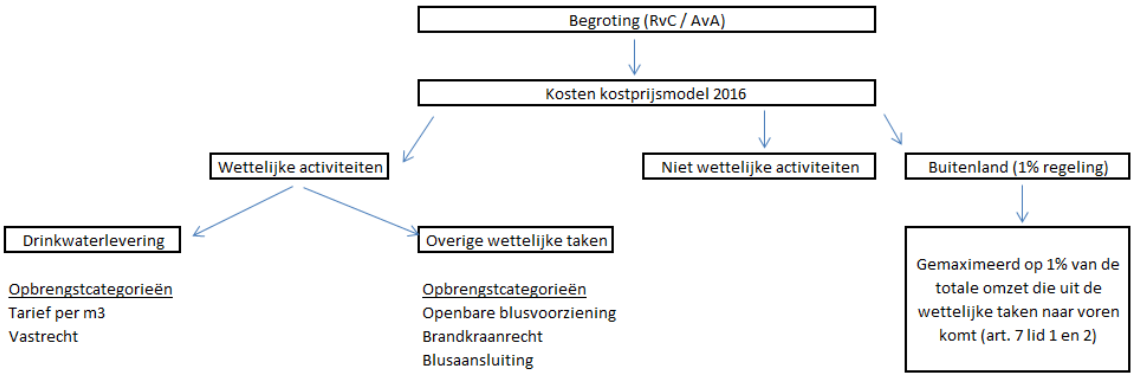
[7] De drinkwaterbedrijven die dit model voor 2016 hebben gebruikt zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

Dit kostprijsmodel is een Excelbestand, dat bestaat uit een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen gegevens in, waarna in het model de kostprijzen berekend worden. Naast het sectorkostprijsmodel heeft Vitens ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het sectorkostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

Hieronder licht ACM het sectorkostprijsmodel aan de hand van verschillende stappen nader toe.

Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)

Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. In het sectorkostprijsmodel worden daar achtereenvolgens de volgende kosten van afgehaald: kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Het resultaat is de kosten die worden toegerekend aan de drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken is gebaseerd op een lijst[8] opgesteld door drinkwaterbedrijven.



Figuur 1: *Schematische weergave kostprijsmodel – scheiden kosten*

De totale kosten bestaan uit directe kosten en indirecte kosten. De directe kosten van een activiteit zijn rechtstreeks toe te rekenen aan de activiteit waarvoor ze worden gemaakt. De indirecte kosten worden via een verdeelsleutel toegerekend aan de verschillende activiteiten. Onder de indirecte kosten vallen bijvoorbeeld de kosten van de huisvesting en personeelskosten. Het drinkwaterbedrijf kiest zelf de verdeelsleutels die zij wil hanteren.

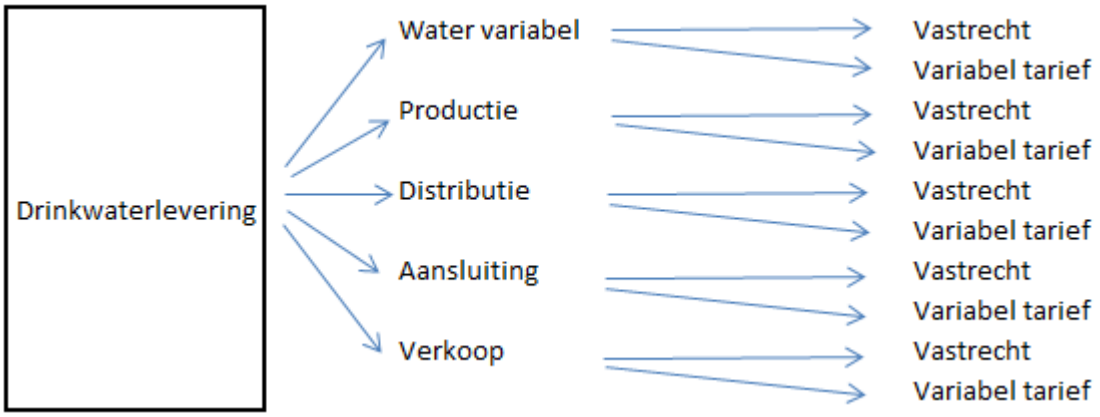
De totale kosten van een activiteit worden gevormd door directe en indirecte kosten van die activiteit. Om tot de kosten voor drinkwaterlevering te komen, worden de totale kosten van elk van de overige activiteiten (kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken) afgetrokken van de totale begrote kosten.

[8] "Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten".

ACM benadrukt dat een juiste kostentoewijzing vanuit de totale begroting naar taken van belang is om kruissubsidiëring te vermijden. Het kostprijsmodel is bedoeld om kosten van drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken te scheiden. Kruissubsidiëring wil zeggen dat kosten die een drinkwaterbedrijf maakt voor niet-drinkwatertaken terechtkomen in de drinkwatertarieven, of vice versa.

Stap b: Verdelen kosten over water en capaciteit (zie § 4.3.2)
In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het sectorkostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,[9] te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.
De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. Vitens verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelsleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het sectorkostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.



Figuur 2: Schematische weergave kostprijsmodel – verdelen kosten over water en capaciteit

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

[9] Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.

4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwater en niet-drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

Vitens stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau (Integraal bedrijfsplan Vitens N.V.) op. Hierbij is geen direct zicht op de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. Vitens hanteert het sectorkostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 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. Aangezien Vitens in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze Vitens vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat Vitens in het sectorkostprijsmodel uitgaat van € 338,7 mln aan totale kosten.[10] In de aan ACM verstrekte begroting 2016 bedragen de totale bedrijfskosten € 305,3 mln. Het verschil van € 33,4 mln is door Vitens inzichtelijk gemaakt met een brugstaat (zie tabel 1).

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Vitens		**305,3**
Correcties t.b.v. kostprijsmodel:		
Opbrengsten onder kosten verantwoord	49,1	
Geactiveerde productie	- 14,0	
Opbrengst amortisatie	- 1,8	
Totale correcties		**33,4**
Totale kosten kostprijsmodel		**338,7**

Tabel 1: Aansluiting bedrijfsbegroting Vitens en het kostprijsmodel

In de bedrijfsbegroting van Vitens worden de netto operationele kosten weergegeven; Vitens saldeert operationele kosten met bijbehorende opbrengsten. Deze saldering komt voort uit de vereisten vanuit de jaarverslaggeving, waar Vitens in haar begroting zoveel mogelijk aansluiting mee wil houden. Ten behoeve van het kostprijsmodel corrigeert Vitens de operationele kosten; eerst maakt ze de saldering ongedaan en daarna vermindert ze de kosten voor twee posten,

[10] Kostprijsmodel 2016 Vitens.

omdat deze kosten gerelateerd zijn aan investeringen van Vitens.

ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij Vitens zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de begroting is te maken. Het kostprijsmodel is dus gebaseerd op een raming van de kosten (begroting). Vitens handelt hiermee conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3.1.2 Kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:
- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

Tijdens het bedrijfsbezoek heeft Vitens mondeling toegelicht dat zij aan deze twee aspecten aandacht besteedt door onder meer de uitkomsten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 mee te nemen in het begrotingsproces. Vitens geeft aan dat zij het goedkoopste drinkwaterbedrijf wil zijn en in haar financiële projectie 2016-2018 geeft Vitens bij de uitgangspunten aan dat zij streeft naar gelijkblijvende tarieven. Voor 2016 verlaagt Vitens het variabele tarief voor kleinverbruikers, Vitens licht toe dat dit deels door efficiencyverbeteringen en strakke sturing op netto operationeel resultaat mogelijk is. In de financiële projectie maakt Vitens op gedetailleerd niveau inzichtelijk welke kostendalingen en stijgingen zij verwacht voor 2016.

Vitens heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is en hoe deze is betrokken bij het opstellen van de begroting. Daarbij is het niet inzichtelijk hoe de onderlinge prestatievergelijking is betrokken bij het opstellen van de begroting. Echter Vitens heeft wel aannemelijk gemaakt dat zij rekening houdt met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven (Vitens wil de goedkoopste zijn). Daarnaast is een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, te weten dat Vitens in ieder geval de kosten niet laat meestijgen met de inflatie (Vitens streeft naar gelijkblijvende tarieven) en dat er een proces is dat rekening houdt met efficiencyveranderingen. ACM meent dat Vitens strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.2 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. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat Vitens zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe[11] en indirecte[12] kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels[13] zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.
Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

Vitens heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Daarbij heeft Vitens de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland apart inzichtelijk gemaakt.

---

[11] De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

[12] De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.
Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

[13] Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Vitens kostprijsmodel		338,7
Drinkwaterlevering	311,8	
Overige wettelijke taken	17,5	
Buitenland	2,0	
Niet wettelijke taken	7,4	
Totaal verdeling in kostprijsmodel		338,7

Tabel 2: Verdeling kosten over de activiteiten

De kosten voor drinkwaterlevering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. Vitens heeft de wettelijke taken op twee tabbladen opgenomen: drinkwaterlevering en overige wettelijke taken. Vitens geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel van de Drinkwaterwet dit voorkomt. Daarnaast heeft Vitens de activiteiten uit het kostprijsmodel ook niet gekoppeld aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk of op het tabblad overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten staan.Het tabblad drinkwaterlevering bevat alleen vastrecht en variabele tarieven. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat dan op tabblad drinkwaterlevering de kosten voor drinkwater resteren.

4.3.2.2 Werkwijze identificatie kosten

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. Vitens verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van Vitens zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Vitens maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen niet inzichtelijk. Het is niet transparant wat directe en indirecte kosten zijn en welke verdeelsleutels Vitens heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten.

Vitens heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. Vitens heeft – op basis van de beste inschatting (‘professional judgement’) – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. Vitens is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door Vitens worden toegepast zijn:

a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
b. Kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal FTE bezig met de activiteit / totaal aantal FTE van het drinkwaterbedrijf.

ACM acht het aannemelijk dat de door Vitens toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.

4.3.2.3 Conclusie

Hoewel Vitens belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat Vitens vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit om de volgende redenen:

- De lijst die Vitens gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt. Daarbij komt dat Vitens in het kostprijsmodel en toelichtende document onvoldoende toelicht op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een activiteit toeziet;
- Vitens presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Vitens geeft onvoldoende inzicht hoe zij deze kosten heeft gescheiden;
    a. Vitens geeft geen toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;
    b. Vitens maakt de gebruikte verdeelsleutels niet inzichtelijk en geeft geen nadere toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels. Wel heeft Vitens mondeling een toelichting gegeven op de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

Vitens heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor drinkwaterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor drinkwaterlevering bij Vitens € 311,8 mln. Vitens wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variablele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Dit doet Vitens in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

Vitens gebruikt in het kostprijsmodel de kostenindeling (kostenopbouw) uit het protocol. Het protocol is gedetailleerder dan de kostenindeling in de begroting van Vitens. Vitens geeft in het kostprijsmodel de kosten gesplitst over 16 benchmarkprocessen[14] weer. Zeven benchmarkprocessen zijn aan één of meerdere hoofdprocessen toe te wijzen met verdeelssleutels. De kosten van de andere negen benchmarkprocessen schaart Vitens onder overheadkosten en worden op basis van FTE toegerekend aan de 5 hoofdprocessen. Vitens heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, maar geeft geen toelichting op

[14] De benchmarprocessen zijn onderdeel van het Protocol en dienen om de operationele kosten op procesniveau van drinkwaterbedrijven ondering te kunnen vergelijken. Daarvoor zijn processen vooraf gedefinieerd en moeten drinwkaterbedrijven de kosten die daarmee verband houden in die categorie rapporteren. ACM merkt op dat dit een andere dwarsdoorsnede is van de kosten en niet toeziet op de scheiding van kosten voor drinkwatertaken vs. niet-drinkwatertaken.

deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument).
De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* € 1.000)
Water variabel	3.644	-	4.870	-	8.514
Productie	81.680	39.194	-	11.404	132.278
Distributie	41.711	39.042	-	18.656	99.408
Aansluiting	18.570	12.507	-	5.234	36.311
Verkoop	33.681	1.478	-	106	35.266
Totaal	**179.286**	**92.221**	**4.870**	**35.400**	**311.777**

Tabel 3: kostenverdeling naar hoofdprocessen

Stap b
De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Hierbij hanteert Vitens de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100%	0%
Productie *2	85,4%	14,6%
Distributie *3	43,2%	56,8%
Aansluiting *4	0,9%	99,1%
Verkoop *5	50%	50%

Tabel 4: verdeelsleutels t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit

Vitens licht deze verdeelsleutels als volgt toe:
*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)
*2 Vitens hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).
*3 Vitens berekent dit percentage als het gemiddelde van de benuttingsgraad productie en de benuttingsgraad distributie.
*4 Vitens hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad distributie. De benuttingsgraad distributie geeft de tijdsduur weer dat een aansluiting daadwerkelijk wordt gebruikt. De tijdsduur dat een aansluiting echt wordt gebruikt wordt toegewezen aan water, het restant wordt toegewezen aan vastrecht.
*5 Vitens verdeelt deze kosten evenredig op grond van de aanname dat de kosten gelijk verspreid zijn.

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM

heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat Vitens aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (Variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	108.452	70.835	179.287
Afschrijvingen	51.198	41.022	92.220
Belastingen	4.870	-	4.870
Vreemd vermogenskosten	17.900	17.500	35.400
Totaal kosten	**182.420 (58,5%)**	**129.357 (41,5%)**	**311.777 (100%)**
Rendement	**19.236 (56,6%)**	**14.791 (43,4%)**	**34.027 (100%)**
Totaal kosten (incl rendement)	**201.656**	**144.148**	**345.804**

Tabel 5: kostenverdeling naar water en capaciteit

Vitens wijst 58,5% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 41,5% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) in lijn ligt met de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 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.

Vitens waardeert de activa in haar jaarrekening tegen historische kostprijs.[15] Uitzondering zijn de kantoorgebouwen en dienstwoningen. Deze zijn tegen reële waarde (marktwaarde) opgenomen. Vitens merkt hierbij op dat de waarde van de activa die zij waardeert tegen reële waarde 2,5%[16] van de totale activawaarde betreft.
Daarnaast merkt ACM op dat Vitens bij de waarderingsgrondslagen vermeldt dat zij sinds 2006 haar jaarrekening op de grondslagen van IFRS (“International Financial Reporting Standards”) opstelt. Vitens licht toe dat de aanleiding hiervoor de fusie is die in 2006 heeft plaatsgevonden tussen voormalig Hydronbedrijven Midden Nederland, Flevoland en Vitens. Om de activa op gelijkwaardige manier te waarderen zijn destijds de bestaande activa, rekening houdend met

[15] Financieel jaarverslag 2014 Vitens, grondslagen voor waardering activa en passiva (pagina’s 68 en 69).

[16] Financieel jaarverslag 2014 Vitens, toelichting op de geconsolideerde balans (pagina 76). Boekwaarde kantoorgebouwen en dienstwoningen bedragen € 35,1 mln en respectievelijk € 7,1 mln ten opzichte van de totale boekwaarde € 1.713,7 mln.

vervangingswaarde op dat moment, jaar van aanleg/bouw van identificeerbare activa en prijsinflatiecijfers de activa, herrekend naar historische kostprijs naar het jaar van aanleg/bouw. Concreet betekent dit dat in 2006 Vitens de mogelijkheid heeft gehad om de reële waarde van materiële vaste activa op de overgangsdatum aan te merken als 'veronderstelde kostprijs'. Dit heeft tot gevolg gehad dat alle activa van Vitens een waardesprong hebben ondervonden. De waarde van de activa aangeschaft in 2006 of eerder, vertegenwoordigt derhalve niet de daadwerkelijke historische kostprijs, maar is een inschatting van de (markt)waarde op het moment van overgang. Vitens heeft toegelicht dat deze waardestijging in 2006 ca. € 80 mln bedroeg, waarvan ultimo 2015 nog € 30,6 mln resteert (1,8% van de totale activawaarde[17]). De daling is het gevolg van de reguliere afschrijvingen die in de tussenliggende jaren hebben plaatsgevonden.

ACM constateert dat de waarde van de activa voor 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2014. ACM constateert dat de waardering van vaste activa in de jaarrekening in lijn is met artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet. Twee kanttekeningen zijn de kantoorgebouwen en dienstwoningen die tegen marktwaarde worden gewaardeerd en de herwaardering van de activa in 2006.

4.3.3.2 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. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

Onderstaande tabel bevat de afschrijvingen en activa uit het kostprijsmodel van Vitens. ACM constateert dat Vitens wel afschrijvingskosten, maar geen materiële activa, toerekent aan de niet-wettelijke taken. ACM merkt op dat Vitens geen verschil maakt in de toerekening van materiële activa tussen drinkwaterlevering, buitenlandse activiteiten en overige wettelijke taken.

[17] € 30,6 mln ten opzichte van een geschatte totale boekwaarde € 1.741,3 mln eind 2016.

Activiteit *(bedragen * € 1.000)*	Afschrijvingskosten (A)	Activawaarde (B)*	Procentueel (= A/B)
Drinkwaterlevering, Buitenland (1% regeling) en overige wettelijke activiteiten	92.220	1.741.314	5,30%
Niet wettelijke activiteiten	458	-	n/a
Totaal	92.678	1.741.314	5,32%

Tabel 6: Afschrijvingskosten en activa per activiteit

* Dit betreft de gemiddelde activawaarde zoals die door het drinkwaterbedrijf is toegewezen aan de betreffende activiteit.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht Vitens in het jaarverslag 2014 toe dat 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 het moment van ingebruikname van de betreffende activa.

ACM heeft niet kunnen vaststellen dat Vitens de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Op grond hiervan vindt ACM het niet aannemelijk dat Vitens voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.3 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.

Vitens begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2016 op € 1.741 mln. Op 1 januari verwacht Vitens een waarde van € 1.730 mln en op 31 december een waarde van € 1.752 mln, zoals ook weergegeven in de financiële projectie van Vitens. Hierin worden deze waarden ook onderbouwd op basis van verwachte investeringen en afschrijvingen. ACM constateert dat Vitens in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend. ACM stelt vast dat Vitens voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

4.3.3.4 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. In het kostprijsmodel geeft Vitens € 2,0 mln aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De omzet voor drinkwaterlevering heeft Vitens begroot op € 345,8 mln, waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,6% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwaterlevering. Vitens handelt hiermee conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.5 Begrootte 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.[18] De vastgestelde vermogenskostenvergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. 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. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot Vitens € 69,4 mln aan vermogenskosten voor drinkwaterlevering en € 2,0 mln aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland, dit komt neer op een WACC van 4,1%.[19] ACM stelt vast dat Vitens handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.6 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 2014. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 4,6% bedraagt, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2014 4,8% was[20]. ACM stelt op basis hiervan vast dat Vitens in lijn handelt met artikel 12, derde lid, van de Drinkwaterwet.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012[21] en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is

---

[18] 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.

[19] (Vermogenskosten Drinkwaterlevering (€ 69,4 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (€ 2,0 mln)) / activa drinkwaterlevering (€ 1.741 mln) = 4,1%.

[20] Gerealiseerde vermogenskosten à € 76,7 mln plus de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland à € 2,0 mln afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 1.711,8 mln levert 4,6% op.

[21] Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.

geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of Vitens niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwd zijn (4.4.2);
3. Of Vitens een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of Vitens niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor vastrecht en variabele tarieven in 2016.

De begrote omzet voor vastrecht en variabele tarieven bedraagt € 345,8 mln, dit is 92,4% van de totale omzet van Vitens. De begrote omzet uit voor vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. eigen vermogenskosten) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot. Bij deze toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt dat Vitens op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten voor wettelijke drinkwatertaken en overige taken en activiteiten.

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat het vastrecht en de variabele tarieven van Vitens op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat Vitens in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt Vitens idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014.

Vitens heeft in haar financiële projectie aangegeven dat de verwachte waterafzet in de

planperiode op eenzelfde niveau ligt als 2015 en 2014. De netto omzet daalt met €15,5 mln door verlaging van de tarieven in 2016 voor kleinverbruik met €0,05 per m^3 en kleinzakelijk met €0,07 per m^3.

ACM stelt vast dat Vitens bij de raming van de met drinkwaterlevering te behalen omzet de gerealiseerde omzet in 2014 heeft gebruikt. Op grond hiervan constateert ACM dat Vitens in lijn handelt met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2 Tarieven

4.4.2.1 Tariefbeleid

Vitens gebruikt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. Vitens streeft daarbij naar gelijkblijvende drinkwatertarieven. De kostprijzen die berekend worden met het kostprijsmodel dienen als controle achteraf, maar worden niet gebruikt bij het vaststellen van de tarieven. In de begroting 2016 geeft Vitens aan dat het variabele tarief voor kleinverbruikers en klein zakelijk daalt en het vastrechttarief ongewijzigd blijft ten opzichte van 2015. Een aantal gemeenten in het leveringsgebied van Vitens brengt Vitens precario in rekening. Vitens berekent deze kosten door aan haar afnemers in deze gemeenten, en berekent daarbij een administratieve opslag ter dekking van administratie- en incassokosten voor deze doorrekening.

Uit de Financiële projectie 2016-2018[22] blijkt dat Vitens de volgende keuzes maakt:

1. Vitens verlaagt het variabele tarief voor kleinverbruikers naar € 0,63 per m^3 in 2016;
2. Vitens handhaaft het basis vastrechttarief (voor beschikbaar gestelde capaciteit van 1,5 m^3/uur) op € 45,00 in 2016;
3. Vitens geeft aan de aansluittarieven vast te stellen op een kostendekkend niveau.

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die Vitens in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

Vitens heeft 23 verschillende tarieven voor vastrecht, afhankelijk van de capaciteit van de aansluiting. Vitens heeft in het kostprijsmodel voor elk type aansluiting ook een kostprijs uitgerekend. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief € 144,1 mln, dit is 41,7% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor vastrecht in 2016 staat in bijlage 6.1.

Vitens heeft 22 verschillende variabele tarieven. Vitens heeft voor elk variabele tarief een kostprijs uitgerekend. Verbruikers worden ingedeeld in tariefgroepen op basis van capaciteit van de aansluiting. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van Vitens bedraagt de geschatte opbrengst op basis van de variabele tarieven € 201,7 mln, dit is

[22] Bron: 1. Financiële projectie 2016-2018.

58,3% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor verbruik in 2016 staat in bijlage 6.2.

Vitens brengt nog overige tarieven in rekening, zoals tarieven voor nieuwe aansluitingen, wateronderbreking (afsluiting), aansluiting voor brandblusvoorziening en het herstellen van een beschadigde watermeter. Bij het vaststellen van deze tarieven gaat Vitens er vanuit dat deze precies de kosten van de bijbehorende diensten dekken.

4.4.2.2 Tariefstelling

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 tarieven op individueel niveau in ieder geval in redelijke verhouding te staan tot de kosten.[23]

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 baseert Vitens haar tarieven op haar eigen tariefbeleid. De tarieven zijn derhalve niet gebaseerd op de uitkomsten van het kostprijsmodel. Vitens gebruikt het kostprijsmodel als controle om vast te stellen of sprake is van grote afwijkingen in de berekende kostprijs en het uiteindelijk gehanteerde tarief. De eigen vermogenskosten worden door Vitens gebruikt als sluitpost tussen de kostprijzen en de tarieven. Vitens rekent 58,5% van de kosten toe aan water (het variabele tarief) en 41,5% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 5. Vitens heeft het rendement verdeeld in een verhouding van 56,5% tegenover 43,4% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit.

Echter, wanneer de marges op individueel tariefniveau worden bekeken blijkt dat er grote verschillen zijn per tariefcategorie. De winstmarge die behaald wordt op het individuele vastrecht verschilt per aansluitingscapaciteit, van -10,2% van de kostprijs bij een aansluiting van 4 m^3/h tot 53,4% van de kostprijs bij een aansluiting van 200 m^3/h en 57,7% bij onbemeterde klanten. De winstmarge die behaald wordt op de individuele variabele tarieven verschilt per categorie, van 4,6% van de kostprijs bij een aansluiting van 35 m^3/h tot 18,9% van de kostprijs bij een aansluiting van 4 m^3/h. Een volledig overzicht van de marges van Vitens in 2016 staat in de bijlage.

Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven verwacht ACM dat Vitens per tarief aangeeft hoe deze is afgeleid uit de kostprijs. ACM constateert dat sprake is van variërende

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

marges per tarief. ACM benadrukt dat de marge per tarief niet per definitie gelijk hoeft te zijn, maar dat als een drinkwaterbedrijf de marge baseert op beleid, de marge dan voor iedere categorie toegelicht moet worden. Vitens maakt niet inzichtelijk waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tarief worden verklaard. Vitens heeft wel aangegeven om op termijn de inzichten uit het kostprijsmodel te gebruiken en toe te groeien naar een tarievenbeleid op basis van kostprijzen.

ACM plaatst een kanttekening bij de redelijkheid van de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten. De negatieve marges danwel sterk afwisselende marges laten zien dat niet elk tarief in verhouding staat met de onderliggende kosten. De tariefstelling van de individuele vastrecht en de variabele tarieven is derhalve niet gebaseerd op een raming van de kosten. Volgens ACM is dit niet in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2.3 Transparantie 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. ACM heeft beoordeeld hoe Vitens hier invulling aan heeft gegeven.

Uit paragraaf 4.3.2.2 blijkt dat Vitens inzichtelijk maakt in het kostprijsmodel welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor drinkwaterlevering. Vervolgens maakt Vitens inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan de individuele vastrecht- en variabele tarieven. Vitens toont het verschil tussen deze kostprijzen en tarieven. Het verschil schrijft Vitens toe aan eigen vermogenskosten (de winstmarge).

Op basis van het bovenstaande is ACM van mening dat Vitens handelt conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor de overige tarieven, waaronder ook het aansluittarief, geldt dat het kostprijsmodel geen kostprijs berekend. Vitens stelt voor het aansluittarief afzonderlijk een calculatie op om tot een kostprijs te komen.

4.4.2.4 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet stelt 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.

Uit de tariefgroepen die Vitens hanteert voor drinkwaterlevering blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven. ACM is van mening dat Vitens handelt conform de bepaling in artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet om niet discriminerende tarieven te hanteren.

4.4.2.5 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

ACM concludeert uit de verkregen informatie dat Vitens geen ander water levert dan drinkwater. Op basis daarvan is deze wettelijke bepaling niet van toepassing op Vitens.

4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een overzicht publiceren van haar tarieven. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan de website[24] op 10 februari 2016 dat Vitens haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. Op basis hiervan is ACM van mening dat Vitens handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

[24] http://www.vitens.nl/overvitens/organisatie/paginas/tarieven-en-voorwaarden.aspx.

5 Conclusie Vitens

Vitens gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

Vitens maakt inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van Vitens. Vitens verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Vervolgens heeft Vitens in het kostprijsmodel bij drinkwaterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft Vitens meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. Vitens presenteert hiervan alleen de uitkomsten. Om te kunnen toezien of Vitens niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Vitens toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en de daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. Daarbij rekent Vitens alle activa toe aan drinkwater, terwijl deze activa ook worden gebruikt voor niet-drinkwateractiviteiten.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. Vitens heeft niet zichtbaar gemaakt hoe de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft Vitens een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

Ten derde, de relatie tussen kostprijzen en tarieven. Vitens stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Vitens streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Vitens gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. Vitens heeft de verschillen per individueel tarief niet toegelicht. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarieven

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 m³/h	2.432.223	41,05	9,62%	45,00	109.450.035
4 m³/h	43.409	162,04	-10,52%	145,00	6.294.233
6 m³/h	14.470	381,15	23,84%	472,00	6.829.604
10 m³/h	4.520	974,07	33,26%	1.298,00	5.866.960
15 m³/h	1.694	1.718,38	53,40%	2.636,00	4.465.384
20 m³/h	329	2.570,60	53,39%	3.943,00	1.297.247
25 m³/h	62	3.513,24	53,39%	5.389,00	334.118
30 m³/h	48	4.534,84	53,37%	6.955,00	333.840
35 m³/h	1	5.627,13	23,60%	6.955,00	6.955
40 m³/h	47	6.783,84	53,36%	10.404,00	488.988
45 m³/h	1	7.999,99	30,05%	10.404,00	10.404
50 m³/h	69	9.271,50	53,37%	14.220,00	981.180
60 m³/h	43	11.967,50	53,37%	18.354,00	789.222
70 m³/h	5	14.850,09	53,37%	22.775,00	113.875
80 m³/h	5	17.902,67	53,37%	27.457,00	137.285
90 m³/h	19	21.112,10	53,37%	32.379,00	615.201
100 m³/h	7	24.467,63	53,37%	37.525,00	262.675
110 m³/h	2	27.960,29	53,36%	42.881,00	85.762
150 m³/h	5	43.163,79	53,36%	66.198,00	330.990
175 m³/h	1	53.560,56	53,36%	82.143,00	82.143
180 m³/h	1	55.715,16	47,43%	82.143,00	82.143
200 m³/h	1	64.570,45	53,36%	99.028,00	99.028
onbemeterd	5.328	41,05	57,69%	64,73	344.875
Totaal					**144.148.143**

Tabel 2: Vastrechttarieven 2016 Vitens[25]

[25] Bron: Kostprijsmodel 2016 Vitens.

6.2 Overzicht variabele tarieven

Verbruikscategorie	Verbruik in m^3	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 m³/h	263.352.247	0,565	11,50%	0,63	165.911.916
4 m³/h	13.729.170	0,530	18,87%	0,63	8.649.377
6 m³/h	4.576.390	0,530	13,21%	0,60	2.745.834
10 m³/h	13.023.718	0,514	16,73%	0,60	7.814.231
15 m³/h	10.210.430	0,513	7,21%	0,55	5.615.737
20 m³/h	4.846.561	0,512	7,42%	0,55	2.665.608
25 m³/h	1.359.337	0,512	7,42%	0,55	747.636
30 m³/h	1.952.534	0,512	7,42%	0,55	1.073.894
35 m³/h	410	0,526	4,56%	0,55	226
40 m³/h	2.178.794	0,512	7,42%	0,55	1.198.337
45 m³/h	29.062	0,512	7,42%	0,55	15.984
50 m³/h	2.066.278	0,512	7,42%	0,55	1.136.453
60 m³/h	1.786.617	0,512	7,42%	0,55	982.639
70 m³/h	1.290.003	0,512	7,42%	0,55	709.502
80 m³/h	750.117	0,512	7,42%	0,55	412.564
90 m³/h	1.092.799	0,512	7,42%	0,55	601.039
100 m³/h	2.055.553	0,512	7,42%	0,55	1.130.554
110 m³/h	310.855	0,512	7,42%	0,55	170.970
150 m³/h	938.364	0,512	7,42%	0,55	516.100
175 m³/h	827.201	0,512	7,42%	0,55	454.961
180 m³/h	1.187.829	0,512	7,42%	0,55	653.306
200 m³/h	816.169	0,512	7,42%	0,55	448.893
Totaal					**201.655.760**

Tabel 3: Variabele tarieven 2016 Vitens[26]

[26] Bron: Kostprijsmodel 2016 Vitens.

Autoriteit
Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	17 november 2016
Onderwerp	Waternet 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit
Consument & Markt

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van Waternet. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

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. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar 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.
Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van Waternet en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor Waternet.

1. Drinkwaterkosten
Waternet verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Om te kunnen toezien of Waternet niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Waternet toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. ACM concludeert daarom dat Waternet vooralsnog niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten.
Daarnaast heeft Waternet onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.

2. Drinkwatertarieven
Waternet stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Waternet streeft naar

stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Waternet gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van alleen de variabele tarieven. Waternet berekent geen kostprijzen voor de vastrechttarieven. ACM kan daarom niet beoordelen of individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten.

Autoriteit
Consument & Markt

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Context 6

2.1 Doelstelling tarieftoezicht 6
2.2 Wettelijke context advies ACM 6
2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving 7

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven 10

3.1 Inhoudelijke toetsing 10
3.2 Werkwijze 12

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet 13

4.1 Betrokken informatie en proces 13
4.2 Beschrijving kostprijsmodel 13
4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1) 16
4.3.1 Totstandkoming van de begroting 16
4.3.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken 17
4.3.3 Vermogenskosten 21
4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2) 24
4.4.1 Opbrengsten 25
4.4.2 Tarieven 25
4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht 29

5 Conclusie Waternet 30

6 Bijlagen 31

6.1 Overzicht vastrechttarieven 31
6.2 Overzicht variabele tarieven 32

1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 10 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.[1] Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constateringen van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Met het kostprijsmodel wordt beoogd transparantie te verschaffen in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt. Vanwege het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, hebben ACM en ILT voor de jaren 2014 en 2015 gekozen voor een analyse gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf Waternet. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van Waternet. Op 16 maart 2016 heeft Waternet een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken nagezonden. Daarnaast is Waternet in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en Waternet heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van Waternet beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

[1] Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361.

2 Context

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

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde 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 wet 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, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. 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.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

---

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

ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient 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 ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht 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. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 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

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

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.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten
ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt.

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)[6];
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b).

Splitsing kosten naar drinkwatertaken
- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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);

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

- of de begrote kosten voor de bevordering van een goede 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).

Stap 2: Toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- 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 het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

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).

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiëntie te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over Waternet van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 16 maart 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan Waternet. Tijdens dit bezoek heeft Waternet een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het kostprijsmodel tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop Waternet uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van Waternet voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop Waternet haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop Waternet de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.

Waternet heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie bevat de begroting 2016, de jaarrekening 2014 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan Waternet toegestuurd. Waternet is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op het conceptadvies. Waternet heeft op 13 september een reactie gestuurd, deze hebben ACM en Waternet telefonisch besproken op 29 september. Vervolgens heeft Waternet nog informatie gestuurd op 20 oktober 2016. Deze reactie is in de rapportage waar relevant verwerkt.

4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven[7] heeft gezamenlijk in Excel een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. Waternet heeft het sectorkostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf.

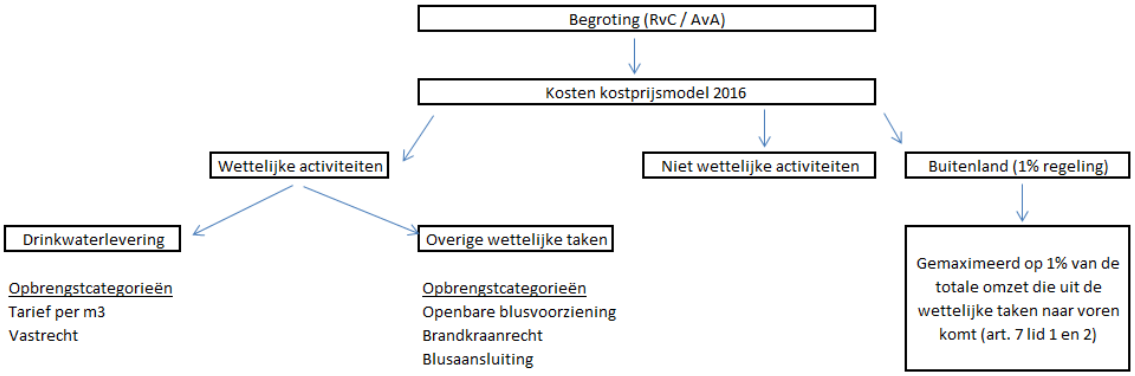
[7] De drinkwaterbedrijven die dit model voor 2016 hebben gebruikt zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

Dit kostprijsmodel is een Excelbestand, dat bestaat uit een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen gegevens in, waarna in het model de kostprijzen berekend worden. Naast het sectorkostprijsmodel heeft Waternet ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het sectorkostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

Hieronder licht ACM het sectorkostprijsmodel aan de hand van verschillende stappen nader toe.

Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)

Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. In het sectorkostprijsmodel worden daar achtereenvolgens de volgende kosten van afgehaald: kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Het resultaat is de kosten die worden toegerekend aan de drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken is gebaseerd op een lijst[8] opgesteld door drinkwaterbedrijven.



Figuur 1: Schematische weergave kostprijsmodel - scheiden kosten

De totale kosten bestaan uit directe kosten en indirecte kosten. De directe kosten van een activiteit zijn rechtstreeks toe te rekenen aan de activiteit waarvoor ze worden gemaakt. De indirecte kosten worden via een verdeelsleutel toegerekend aan de verschillende activiteiten. Onder de indirecte kosten vallen bijvoorbeeld de kosten van de huisvesting en personeelskosten. Het drinkwaterbedrijf kiest zelf de verdeelsleutels die zij wil hanteren.

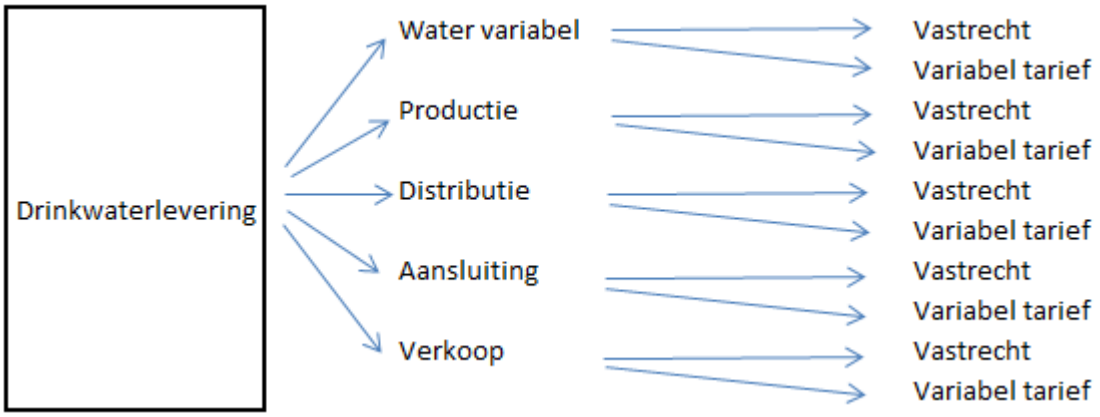
De totale kosten van een activiteit worden gevormd door directe en indirecte kosten van die activiteit. Om tot de kosten voor drinkwaterlevering te komen, worden de totale kosten van elk van de overige activiteiten (kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken) afgetrokken van de totale begrote kosten. ACM benadrukt dat een juiste kostentoewijzing vanuit de totale begroting naar taken van belang is om kruissubsidiëring te vermijden. Het kostprijsmodel is bedoeld om kosten van

[8] "Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten".

drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken te scheiden. Kruissubsidiëring wil zeggen dat kosten die een drinkwaterbedrijf maakt voor niet-drinkwatertaken terechtkomen in de drinkwatertarieven, of vice versa.

Stap b: Verdelen kosten over water en capaciteit (zie § 4.3.2)
In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het sectorkostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,[9] te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.
De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. Waternet verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelsleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het sectorkostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.



Figuur 2: Schematische weergave kostprijsmodel - verdelen kosten over water en capaciteit

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

[9] Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.

4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwater en niet-drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

Waternet stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau op. Hierbij is geen direct zicht op de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. Waternet hanteert het sectorkostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 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. Aangezien Waternet in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze zij vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat Waternet in het sectorkostprijsmodel uitgaat van € 113,5 mln aan totale kosten.[10] Dit is gelijk aan de aan ACM verstrekte begroting 2016.[11] ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij Waternet zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de begroting is te maken. Waternet handelt hiermee conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3.1.2 Kostenefficiency en Benchmark

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:
- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

[10] Kostprijsmodel 2016 Waternet.

[11] Begroting Amsterdamse taken 2016.

Tijdens het bedrijfsbezoek heeft Waternet mondeling toegelicht dat het feit dat zij geen inflatie doorrekent, betekent dat zij rekening houdt met de kostenefficiëntie. Het niet doorrekenen van inflatie zou volgens Waternet ervoor zorgen dat het drinkwaterbedrijf haar kosten wel moet reduceren, uitgaande van gelijkblijvende tarieven.

Waternet heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is en hoe deze is betrokken bij het opstellen van de begroting. Daarbij is het niet inzichtelijk hoe de onderlinge prestatievergelijking is betrokken bij het opstellen van de begroting. Echter Waternet heeft wel aannemelijk gemaakt dat zij een vorm van efficiëntie heeft betrokken bij de raming van de kosten, te weten dat Waternet in ieder geval de kosten niet laat meestijgen met de inflatie (Waternet houdt de tarieven constant) en dat er een proces is dat rekening houdt met efficiencyveranderingen. ACM meent dat Waternet strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.2 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. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat Waternet zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe[12] en indirecte[13] kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels[14] zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De

[12] De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

[13] De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.
Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

[14] Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.
Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

Waternet heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Daarbij heeft Waternet de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland apart inzichtelijk gemaakt.

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting Waternet kostprijsmodel		113,5
Drinkwaterlevering	112,5	
Overige wettelijke taken	-	
Buitenland	-	
Niet wettelijke taken	1,1	
Totaal verdeling in kostprijsmodel		113,5

Tabel 1: ***Verdeling kosten over de activiteiten***

De kosten voor drinkwaterlevering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. Waternet heeft de wettelijke taken op twee tabbladen opgenomen: drinkwaterlevering en overige wettelijke taken. Waternet geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel van de Drinkwaterwet dit voorkomt. Daarnaast heeft Waternet de activiteiten uit het kostprijsmodel ook niet gekoppeld aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk of op het tabblad overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten staan.Het tabblad drinkwaterlevering bevat alleen vastrecht en variabele tarieven. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat dan op tabblad drinkwaterlevering de kosten voor drinkwater resteren.

4.3.2.2 Werkwijze identificatie kosten

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. Waternet verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van Waternet zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Waternet maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen niet inzichtelijk. Het is niet transparant wat directe en indirecte kosten zijn en welke verdeelsleutels Waternet heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten.
Waternet heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. Waternet

heeft – op basis van de beste inschatting (‘professional judgement’) – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. Waternet is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door Waternet worden toegepast zijn:

a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
b. Kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal uur dat medewerkers bezig zijn met drinkwatertaken / totaal aantal uur dat medewerkers van het drinkwaterbedrijf kunnen werken.

ACM acht het aannemelijk dat de door Waternet toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.

4.3.2.3 Conclusie

Hoewel Waternet belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat Waternet vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit om de volgende redenen:

- De lijst die Waternet gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt. Daarbij komt dat Waternet in het kostprijsmodel en toelichtende document onvoldoende toelicht op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een activiteit toeziet;
- Waternet presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. Waternet geeft onvoldoende inzicht hoe zij deze kosten heeft gescheiden;
    a. Waternet geeft geen toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;
    b. Waternet maakt de gebruikte verdeelsleutels niet inzichtelijk en geeft geen nadere toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels. Wel heeft Waternet mondeling een toelichting gegeven op de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

Waternet heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor drinkwaterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor drinkwaterlevering bij Waternet € 112,5 mln. Waternet wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Dit doet Waternet in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

Waternet gebruikt in het kostprijsmodel de kostenindeling (kostenopbouw) uit het protocol. Het protocol is gedetailleerder dan de kostenindeling in de begroting van Waternet. Waternet geeft in het kostprijsmodel de kosten gesplitst over 23 benchmarkprocessen[15] weer. Dertien benchmarkprocessen zijn aan één of meerdere hoofdprocessen toe te wijzen met verdeelsleutels. De kosten van de andere tien benchmarkprocessen schaart Waternet onder overheadkosten en worden op basis van FTE toegerekend aan de 5 hoofdprocessen. Waternet heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, maar geeft geen toelichting op deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument).
De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* € 1.000)
Water variabel	11.370	-	518	-	11.888
Productie	30.275	15.485	-	6.315	52.075
Distributie	20.846	9.012	-	7.388	37.246
Aansluiting	1.258	-	-	-	1.258
Verkoop	10.080	-	-	-	10.080
Totaal	**73.829**	**24.497**	**518**	**13.703**	**112.547**

Tabel 2*: Kostenverdeling naar hoofdprocessen*

Stap b

De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Hierbij hanteert Waternet de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100%	0%
Productie *2	81,2%	18,8%
Distributie *3	41,2%	58,8%
Aansluiting *4	1,2%	98,8%
Verkoop *5	0%	100%

Tabel 3: Verdeelsleutels t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit

[15] De benchmarprocessen zijn onderdeel van het Protocol en dienen om de operationele kosten op procesniveau van drinkwaterbedrijven ondering te kunnen vergelijken. Daarvoor zijn processen vooraf gedefinieerd en moeten drinwkaterbedrijven de kosten die daarmee verband houden in die categorie rapporteren. ACM merkt op dat dit een andere dwarsdoorsnede is van de kosten en niet toeziet op de scheiding van kosten voor drinkwatertaken vs. niet-drinkwatertaken.

Waternet licht deze verdeelsleutels als volgt toe:
*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)
*2 Waternet hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).
*3 Waternet berekent dit percentage als het gemiddelde van de benuttingsgraad productie en de benuttingsgraad distributie.
*4 Waternet hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad distributie. De benuttingsgraad distributie geeft de tijdsduur weer dat een aansluiting daadwerkelijk wordt gebruikt. De tijdsduur dat een aansluiting echt wordt gebruikt wordt toegewezen aan water, het restant wordt toegewezen aan vastrecht.
*5 de kosten voor verkoop zien volledig toe op capaciteit (vastrecht).

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat Waternet aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (Variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	44.597	29.234	73.831
Afschrijvingen	16.305	8.191	24.496
Belastingen	518	-	518
Vreemd vermogenskosten	8.181	5.521	13.702
Totaal kosten	**69.601 (61,8%)**	**42.946 (38,2%)**	**112.547 (100%)**
Rendement	**26.837 (2.336%)**	**-27.986 (-2.436%)**	**-1.149 (100%)**
Totaal kosten (incl rendement)	**96.438**	**14.960**	**111.398**

Tabel 4: Kostenverdeling naar water en capaciteit

Waternet wijst 61,8% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 38,2% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) afwijkt ten opzichte van de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 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.

In het jaarverslag 2014 vermeldt Waternet dat materiële worden gewaardeerd op aanschafwaarde. [16]

ACM constateert dat Waternet de activa in haar jaarrekening waardeert tegen aanschafwaarde.[17] De waarde van de activa zoals opgenomen in het kostprijsmodel ligt in lijn met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening. Op grond hiervan ACM stelt vast dat Waternet handelt conform aan artikel 11, vierde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.2 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. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

Waternet geeft aan geen activiteiten te hebben in de categorieën: buitenland activiteiten en overige wettelijke taken. ACM constateert dat Waternet materiële activa en afschrijvingskosten toedeelt aan drinkwaterlevering en niet-wettelijke activiteiten. Dit is namelijk belangrijk voor de berekening van de toegestane vermogenskosten.

Activiteit *(bedragen * € 1.000)*	**Afschrijvingskosten (A)**	**Activawaarde (B)***	**Procentueel (= A/B)**
Drinkwaterlevering, Buitenland (1% regeling) en overige wettelijke activiteiten	24.496	313.791	7,81%
Niet wettelijke activiteiten	76	1.296	5,83%
Totaal	24.572	315.087	7,80%

Tabel 5: Afschrijvingskosten en activawaarde

* Dit betreft de gemiddelde activawaarde zoals die door het drinkwaterbedrijf is toegewezen aan de betreffende activiteit.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht Waternet toe dat afschrijvingen worden bepaald op basis van de geschatte levensduur. De afschrijvingen vinden lineair plaats vanaf 1 januari volgend op het jaar van aanschaf.

[16] Jaarrekening Waternet Amsterdamse taken 2014 (pagina 36 en 37).

[17] Jaarrekening Waternet Amsterdamse taken 2014 (pagina 36 en 37).

ACM acht het aannemelijk dat Waternet de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het aannemelijk dat Waternet voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.3 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.

Waternet begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2016 op € 313,8 mln. Op 1 januari verwacht Waternet een waarde van € 310,1 mln en op 31 december een waarde van € 317,5 mln. In de begroting Amsterdamse Taken verwacht Waternet een waarde van € 301,5 mln en op 31 december een waarde van € 308,7 mln. Waternet licht toe dat in de begroting alleen de materiele vaste activa zijn opgenomen en in het kostprijsmodel ook de vlottende activa. ACM vind het aannemelijk dat Waternet in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend. ACM stelt vast dat Waternet voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

4.3.3.4 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. In het kostprijsmodel geeft Waternet aan geen kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De Gemeente Amsterdam verricht deze activiteiten namelijk. Waternet handelt hiermee conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.5 Begrootte 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.[18] De vastgestelde vermogenskosten-vergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. Uit artikel 8, derde lid, van het Drinkwaterbesluit volgt dat de kosten voor de buitenlandactiviteiten in mindering worden gebracht op de toegestane vermogenskostenvergoeding. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot Waternet € 12,6 mln aan vermogenskosten, dit komt neer op een WACC

[18] 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.

van 4,0%[19]. Waternet heeft geen kosten ter bevordering van goede drinkwatervoorziening. ACM stelt vast dat Waternet handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.6 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 2014. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 4,5% (na aftrek van de kosten voor buitenlandse activiteiten) bedraagt, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2014 4,8%[20] was. ACM stelt op basis hiervan vast dat Waternet in lijn handelt met artikel 12, tweede en derde lid, van de Drinkwaterwet.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012[21] en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of Waternet niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwd zijn (4.4.2);
3. Of Waternet een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

---

[19] Vermogenskosten Drinkwaterlevering (€ 12,6 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (€ 0)) / activa drinkwaterlevering (€ 313,8 mln) = 4,0%.

[20] Gerealiseerde vermogenskosten à € 14,27 mln. (A) plus Buitenlandse activiteiten 1% regeling à € 0 (B) afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 315,39 mln (C) levert 4,5% op via de formule: [(A+B)/100] * 100%.

[21] Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of Waternet niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor vastrecht en variabele tarieven in 2016.

De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven bedraagt € 111,4 mln, dit is 98,9% van de totale omzet van Waternet. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. eigen vermogenskosten) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot. Bij deze toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt aan dat Waternet op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten voor wettelijke drinkwatertaken en overige taken en activiteiten.

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat het vastrecht en de variabele tarieven van Waternet op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat Waternet in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt Waternet idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014. ACM beschikt echter niet over de benodigde gegevens voor deze toets. Gelet op de relatief kleine tarief- en afnameschommelingen uit eerdere jaren is het aannemelijk dat de raming van de omzet in 2016 wel mede gebaseerd is op eerdere jaren.

ACM acht het aannemelijk dat Waternet in lijn handelt met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2 Tarieven

4.4.2.1 Tariefbeleid

Waternet gebruikt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. De kostprijzen die berekend worden met het kostprijsmodel dienen als controle achteraf, maar worden niet gebruikt bij het vaststellen van de tarieven. Historisch gezien heeft Waternet een relatief hoge variabele tarieven en een laag vastrecht. Volgens Waternet is het lage vastrechttarief een keuze die sterk politiek gemotiveerd is. In de begroting 2016 geeft Waternet aan dat het variabele tarief en het vastrechttarief ongewijzigd blijven ten opzichte van 2015.

Uit de Begroting 2016[22] blijkt dat bovenstaande tariefmethodiek voor Waternet leidt tot de volgende beleidsmatige keuzes:

1. Waternet handhaaft het variabele tarief op € 1,24 per m^3 in 2016;
2. Waternet handhaaft het basis vastrechttarief (voor beschikbaar gestelde capaciteit van 1,5 m^3/uur) op € 42,15;

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die Waternet in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

Waternet heeft 20 verschillende tarieven voor vastrecht, afhankelijk van de capaciteit van de aansluiting. Waternet heeft het kostprijsmodel niet gebruikt om voor vastrecht kostprijzen te berekenen. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief € 15,0 mln, dit is 13,4% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor vastrecht in 2016 staat in bijlage 6.1.

Waternet heeft twee verschillende variabele tarieven. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van Waternet bedraagt de geschatte opbrengst op basis van het variabele tarief €96,4 mln, dit is 86,6% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor verbruik staat in bijlage 6.2.

Waternet heeft in het kostprijsmodel geen overige tarieven opgenomen. ACM zou hier ten minste de verwachte kosten en opbrengsten van nieuwe aansluitingen verwachten.

4.4.2.2 Tariefstelling

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.[23]

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 baseert Waternet haar tarieven op haar eigen tariefbeleid. De tarieven zijn derhalve niet gebaseerd op de uitkomsten van het kostprijsmodel. Waternet heeft het kostprijsmodel gebruikt om inzicht te krijgen in de kostenverdeling tussen waterlevering en vastrecht. De eigen vermogenskosten worden door Waternet gebruikt als sluitpost tussen het

[22] Zie hiervoor het aan ACM verstrekte bestand: “DV-15-165A 3.7 Begroting Amsterdamse Taken 2016_intern boekwerk December”.

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

op basis van beleid gestelde tarieven en bijbehorende opbrengsten en de toegerekende kosten. Waternet rekent 61,8% van de kosten toe aan water (het variabele tarief) en 38,2% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 4. Waternet heeft het rendement verdeeld in een verhouding van 2336% tegenover -2436% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit niet in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit.

Waternet berekent met het kostprijsmodel alleen de kostprijs van waterlevering: het variabele tarief. Kostprijzen voor de verschillende vastrechttarieven ontbreken.
Waternet geeft in het kostprijsmodel geen inzicht in de verhouding tussen kostprijzen en vastrechttarieven.

De winstmarge die behaald wordt op de individuele variabele tarieven verschilt per categorie, van -30% van de kostprijs bij En Gros leveren tot 53% van de kostprijs bij de overige tariefcategorieën. Een overzicht van tarieven van Waternet in 2016 staat in de bijlage.

Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven verwacht ACM dat Waternet per tarief aangeeft hoe deze is afgeleid uit de kostprijs. ACM constateert dat er geen kostprijzen berekend zijn voor vastrecht. Daarnaast is er sprake van variërende marges bij de tarieven waar dit wel inzichtelijk is gemaakt. ACM benadrukt dat de marge per tarief niet per definitie gelijk hoeft te zijn, maar dat als een drinkwaterbedrijf de marge baseert op beleid, de marge dan voor iedere categorie toegelicht moet worden. Waternet maakt niet inzichtelijk waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tarief worden verklaard. Voor het vastrecht is het niet transparant of de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten redelijk is.

ACM plaatst een kanttekening bij de redelijkheid van de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten. De negatieve marges danwel sterk afwisselende marges laten zien dat niet elk tarief in verhouding staat met de onderliggende kosten. De tariefstelling van de individuele tarieven voor drinkwaterlevering is derhalve niet gebaseerd op een raming van de kosten. Volgens ACM is dit niet in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2.3 Transparantie 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. ACM heeft beoordeeld hoe Waternet hier invulling aan heeft gegeven.

Uit paragraaf 4.3.2.2 blijkt dat Waternet inzichtelijk maakt in het kostprijsmodel welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor drinkwaterlevering. Vervolgens maakt Waternet inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan water en capaciteit. Waternet toont het verschil tussen de variabele tarieven

en de kostprijzen. Het verschil schrijft Waternet toe aan eigen vermogenskosten (de winstmarge). Waternet licht deze keuze toe met haar beleid: relatief lage variabele tarieven tegenover relatief hoog vastrecht. Waternet heeft aangegeven niet te willen toegroeien naar een tarievenbeleid op basis van kostprijzen.

Hoewel Waternet niet inzichtelijk maakt hoe de kosten zich verhouden tot individuele tarieven, concludeert ACM dat Waternet inzichtelijk maakt hoe de kosten zich verhouden tot water en capaciteit. Op basis van het bovenstaande handelt Waternet conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor de overige tarieven geldt dat het kostprijsmodel geen kostprijs berekend.

4.4.2.4 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet stelt 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.

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. Waternet heeft opbrengsten noch kosten opgegeven in het kostprijsmodel voor nieuwe aansluiting, ook ontbreken tarief categorieën. Op grond van de tarieven die Waternet online heeft gepubliceerd komt ACM tot de conclusie dat Waternet gelijke tarieven hanteert voor gelijke gevallen. Op basis hiervan concludeert ACM dat het aannemelijk is dat Waternet in lijn handelt met artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.4.2.5 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Waternet verschaft in het kostprijsmodel inzicht in de kosten die zij toerekent aan de levering van ander water dan drinkwater. Waternet heeft hiervoor onder de niet-wettelijke taken een activiteit “Industriewater” aangemaakt (zie paragraaf 4.3.2). ACM heeft in paragraaf 4.3.2 aangegeven dat het bij dergelijke projecten van belang is dat het drinkwaterbedrijf een duidelijke scheiding tussen primaire en secundaire kosten hanteert, waarbij gekozen verdeelsleutels en de consistentie van de verwerkingswijze over de jaren heen van belang zijn om tot een juiste toewijzing van de kosten te komen. ACM constateert dat Waternet niet inzichtelijk heeft gemaakt op welke grondslagen zij de kosten toerekent aan de levering van ander water dan drinkwater. ACM is daarom van mening dat er onvoldoende inzicht is geboden in de wijze waarop kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Op basis van bovenstaande komt ACM tot een soortgelijke conclusie als uit paragraaf 4.3.2. Hoewel Waternet belangrijke stappen heeft gezet in de kostentoerekening naar drinkwateractiviteiten, concludeert ACM dat Waternet vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een overzicht publiceren van haar tarieven. Tijdens het bedrijfsbezoek bij Waternet is door ACM naar voren gebracht dat op dat moment nog niet alle door Waternet gehanteerde tarieven waren gepubliceerd. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan website[24] op 26 oktober 2016 dat Waternet haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven inmiddels heeft gepubliceerd. Op basis hiervan is ACM van mening dat Waternet handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

[24] https://www.waternet.nl/klantenservice/informatie-over/drinkwater/wat-kost-drinkwater.

5 Conclusie Waternet

Waternet gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

Waternet maakt inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van Waternet. Waternet verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Hiervan zijn alleen de uitkomsten zichtbaar. Vervolgens heeft Waternet in het kostprijsmodel bij drinkwaterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft Waternet meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. Waternet presenteert hiervan alleen de uitkomsten. Om te kunnen toezien of Waternet niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient Waternet toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en de daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. Daarbij maakt Waternet onvoldoende zichtbaar hoe de kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. Waternet heeft niet zichtbaar gemaakt hoe de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft Waternet een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

Ten derde, de relatie tussen kostprijzen en tarieven. Waternet stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. Waternet streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Waternet gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van alleen de variabele tarieven. Waternet berekent geen kostprijzen voor de vastrechttarieven. ACM kan daarom niet beoordelen of individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten.

6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarieven

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 m³/h	300.990	-	-	42,15	12.683.788
2,5 m³/h	34.828	-	-	42,15	1.468.000
3,5 m³/h	4.196	-	-	49,00	205.604
5 m³/h	31	-	-	54,00	1.674
6 m³/h	191	-	-	59,00	11.269
10 m³/h	2.462	-	-	75,00	184.650
15 m³/h	275	-	-	118,00	32.450
20 m³/h	1	-	-	135,00	135
25 m³/h	4	-	-	142,50	570
30 m³/h	167	-	-	150,00	25.050
40 m³/h	48	-	-	164,00	7.872
50 m³/h	138	-	-	195,00	26.910
60 m³/h	42	-	-	213,00	8.946
100 m³/h	-	-	-	276,00	-
150 m³/h	14	-	-	341,00	4.774
250 m³/h	21	-	-	470,00	9.870
400 m³/h	7	-	-	634,00	4.438
600 m³/h	-	-	-	793,00	-
Engros type 1	1	-	-	172.100,00	172.000
Engros type 2	1	-	-	112.100,00	112.000
Totaal					***14.960.000***

Tabel 6: vastrecht per categorie *2016 Waternet*[25]

[25] Bron: “Tariefsopbouw 2016”, tabblad “1. Rapportage ILT”.

6.2 Overzicht variabele tarieven

Verbruikscategorie	Verbruik in m^3	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Huishoudelijk bemeterd	32.360.000	0,81	53%	1,24	40.110.000
Huishoudelijk onbemeterd	15.940.000	0,81	-	-	22.058.000
Zakelijk kleingebruik watertarief	13.000.000	0,81	53%	1,24	16.120.000
Zakelijk Grootverbruik	6.000.000	0,81	53%	1,24	7.440.000
En Gros	18.100.000	0,81	-30%	0,57	10.350.000
Bijzondere levering	200.000	0,81	53%	1,24	360.000
Totaal					**96.438.000**

Tabel 7: ***Variabele tarieven 2016 Waternet***[26]

[26] Bron: “Tariefsopbouw 2016”, tabblad “1. Rapportage ILT”.

Autoriteit
Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	17 november 2016
Onderwerp	Waterleidingmaatschappij Drenthe 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit
Consument & Markt

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van Waterleidingmaatschappij Drenthe (hierna: WMD). Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

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. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar 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.
Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van WMD en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor WMD.

1. Drinkwaterkosten
WMD verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. De lijst die WMD gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt deze scheiding onvoldoende, daarbij is het niet navolgbaar hoe deze lijst is gebruikt. Ook maakt WMD niet inzichtelijk hoe WMD haar activa verdeelt over de verschillende taken en activiteiten. Om te kunnen toezien of WMD niet te veel of te weinig kosten begroot voor drinkwatertaken, dient WMD toe te lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt en daarbij gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk te maken. ACM concludeert daarom dat WMD vooralsnog niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten.
Daarnaast heeft WMD onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.

2. Drinkwatertarieven

WMD stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. WMD streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. WMD gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. WMD heeft voor deze individuele verschillen geen verklaring gegeven. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

Autoriteit
Consument & Markt

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Context 6

2.1 Doelstelling tarieftoezicht 6
2.2 Wettelijke context advies ACM 6
2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving 7

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven 10

3.1 Inhoudelijke toetsing 10
3.2 Werkwijze 12

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van WMD 13

4.1 Betrokken informatie en proces 13
4.2 Beschrijving kostprijsmodel 13
4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1) 15
4.3.1 Totstandkoming van de begroting 15
4.3.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken 17
4.3.3 Vermogenskosten 22
4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2) 25
4.4.1 Opbrengsten 25
4.4.2 Tarieven 26
4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht 29

5 Conclusie WMD 30

6 Bijlagen 31

6.1 Overzicht vastrechttarief 31
6.2 Overzicht variabele tarieven 32

Autoriteit
Consument & Markt

1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.[1] Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constateringen van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. ACM heeft, als gevolg van de invulling en uitvoering van het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, over de jaren 2014 en 2015 een analyse uitgevoerd gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Het kostprijsmodel beoogd het verschaffen van transparantie in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf Waterleidingmaatschappij Drenthe (hierna: WMD). Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van WMD. Op 29 maart 2016 heeft WMD een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken nagezonden. Daarnaast is WMD in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van WMD beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

[1] Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361.

2 Context

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

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde 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 wet 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, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. 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.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

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

ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient 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 ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht 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. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 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.

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

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.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten
ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt. ACM stelt bij deze stap vast:

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)[6];
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b)

Splitsing kosten naar drinkwatertaken
- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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);

[6] Kostenefficiency komt tot uitdrukking door bij de raming van de kosten de in het voorafgaande jaar gerealiseerde kostenverbetering te betrekken.

- 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).

Stap 2: toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- 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 het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

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).

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiency te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van WMD

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over WMD van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 29 maart 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan WMD. Tijdens dit bezoek heeft WMD een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het kostprijsmodel tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop WMD uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van WMD voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop WMD haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop WMD de kostenefficiency en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.

WMD heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie bevat de begroting 2016 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen via voetnoten.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan WMD toegestuurd. WMD is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op het conceptadvies. WMD heeft op 12 oktober een reactie gestuurd, deze hebben ACM en WMD telefonisch besproken op 1 november. Vervolgens heeft WMD nog informatie en aanvullende opmerkingen gestuurd op 8 november. Deze reactie is in de rapportage waar relevant verwerkt.

4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven[7] heeft samen een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. WMD heeft een eigen kostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf. Het kostprijsmodel van WMD bestaat uit verschillende Excel bestanden die in onderlinge

[7] De drinkwaterbedrijven die dit model ook voor 2016 hebben geïmplementeerd zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

samenhang moeten worden bekeken. De verschillende Excel bestanden volgen uit de administratie van WMD en worden gebruikt om de kostprijzen te berekenen.
Naast het kostprijsmodel heeft WMD ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het kostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven. Hieronder lichten we het door WMD gehanteerde kostprijsmodel in algemene zin verder toe.

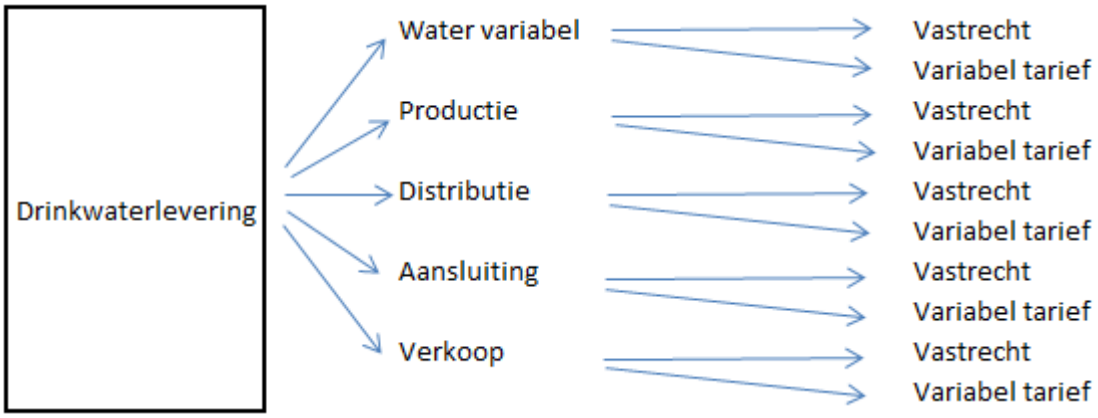
Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)
Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. Het kostprijsmodel verdeelt de begrote kosten voor 2016 over verschillende activiteiten: wettelijke activiteiten, niet wettelijke activiteiten en buitenlandse activiteiten. Binnen de categorie wettelijke activiteiten wordt vervolgens een verbijzondering gemaakt naar drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën wettelijke activiteiten, niet wettelijke activiteiten en buitenlandse activiteiten is gebaseerd op een lijst[8] opgesteld door drinkwaterbedrijven.

Stap b Verdelen kosten over vastrecht en kubiekemeterprijs (zie § 4.3.2)
In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het kostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,[9] te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.
De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. WMD verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelsleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het kostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.

[8] "Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten"

[9] Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.



Figuur 1:Schematische weergave kostprijsmodel – verdelen kosten over water en capaciteit

Overige tarieven

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

4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

WMD stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau op. Hierbij is geen direct onderscheid naar de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. WMD hanteert het kostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 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. Aangezien WMD in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze WMD vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat WMD in het kostprijsmodel uitgaat van € 35,1 mln aan totale kosten.[10] In de aan ACM verstrekte bedrijfsbegroting 2016 bedragen de totale bedrijfskosten € 35,3 mln.[11] Het verschil van € 0,2 mln is door WMD inzichtelijk gemaakt in het kostprijsmodel (zie tabel 1).

[10] Kostprijsmodel 2016 WMD

[11] Financieel Plan 2016 WMD

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Bedrijfsbegroting WMD		35,3
Correctie t.b.v. kostprijsmodel:		
Opbrengsten onder kosten verantwoord	- 2,2	
Rentebaten (betreffen opbrengsten)	0,7	
Resultaat deelneming	1,3	
Totale correctie		**- 0,2**
Totale kosten kostprijsmodel		**35,1**

Tabel 1: Aansluiting bedrijfsbegroting WMD en het kostprijsmodel

Tijdens het bedrijfsbezoek heeft WMD toegelicht dat de begroting 2016 nog niet definitief is vastgesteld als gevolg van het feit dat de jaarrekening 2014 nog niet definitief is goedgekeurd.

In de bedrijfsbegroting van WMD worden de netto operationele kosten weergegeven; WMD saldeert operationele kosten met bijbehorende opbrengsten. Deze saldering komt voort uit de vereisten vanuit de jaarverslaggeving, waar WMD in haar begroting zoveel mogelijk aansluiting mee wil houden. Ten behoeve van het kostprijsmodel corrigeert WMD de operationele kosten; eerst maakt ze de saldering ongedaan en daarna vermindert ze de opbrengst van haar deelneming.

ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij WMD zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de begroting is te maken. Het kostprijsmodel is dus gebaseerd op een raming van de kosten (begroting). WMD handelt hiermee conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3.1.2 Kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:
- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

Tijdens het bedrijfsbezoek heeft WMD mondeling toegelicht dat zij aan deze twee aspecten aandacht besteedt door de wijze hoe de begroting tot stand komt. WMD legt hierbij bewust de verantwoordelijkheid bij iedere afdeling afzonderlijk. WMD is van mening dat de kostenbesparing het beste op afdelingsniveau kan worden ingeschat omdat daar de kennis en know-how aanwezig is. WMD geeft hierbij aan dat zij het daarom als lastig ervaart om de

kostenbesparing voor ACM zichtbaar te maken.
In haar tariefbeleid heeft WMD daarnaast aanvullende kostenprikkels. WMD handhaaft haar tarieven (variabel en vastrecht tarieven) op het niveau van 2015. Dit kan beschouwd worden als een prikkel voor kostenefficiëntie.

WMD heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is en hoe deze is betrokken bij het opstellen van de begroting. Daarbij is het niet inzichtelijk hoe de onderlinge prestatievergelijking is betrokken bij het opstellen van de begroting. WMD heeft een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, te weten dat WMD haar tarieven handhaaft en dat er een proces is dat rekening houdt met efficiencyveranderingen. ACM meent dat WMD strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.2 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. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat WMD zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe[12] en indirecte[13] kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels[14] zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op

[12] De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

[13] De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.
Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

[14] Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.
Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

WMD heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel heeft WMD de kosten voor overig wettelijk, buitenland en niet-wettelijk niet als zodanig afzonderlijk inzichtelijk gemaakt.

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting WMD kostprijsmodel		35,1
Drinkwaterlevering	25,7	
Diensten derden	1,5	
Pacht & Verhuur	1,8	
Overig wettelijk, buitenland en niet-wettelijk (niet afzonderlijk inzichtelijk gemaakt)	6,2	
Totaal verdeling in kostprijsmodel		35,1

Tabel 2: Verdeling kosten over de activiteiten

De kosten voor drinkwaterlevering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. WMD geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel van de Drinkwaterwet dit voorkomt. Daarnaast heeft WMD de activiteiten uit het kostprijsmodel ook niet gekoppeld aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. Hierdoor is het onduidelijk of de overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten bevatten. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat drinkwaterlevering enkel de kosten voor drinkwater bevat.

4.3.2.2 Werkwijze identificatie kosten

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. WMD verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van WMD is navolgbaar hoe de uitkomsten tot stand komen zijn gekomen. WMD maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen inzichtelijk.
Het kostprijsmodel geeft inzage in de verdeling tussen directe en indirecte kosten. WMD geeft op onderdelen inzicht in de verdeelsleutels die zij heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten.

WMD heeft voorts toegelicht hoe zij de kosten van de geïdentificeerde projecten heeft vastgesteld. Dit is grotendeels gebaseerd op kostenplaatsen in de administratie alsmede de

kennis van de medewerkers op de financiële administratie. Door het selecteren op de projecten is WMD in staat de betreffende activiteiten afzonderlijk te identificeren. Hierbij is onderscheid te maken naar de kosten die direct toerekenbaar aan het project zijn (primaire kosten) en kosten die op grond van een verdeelsleutel aan het project toegewezen worden (secundaire kosten). De primaire kosten hebben een directe relatie met het project en zijn derhalve eenduidig toe te wijzen. De secundaire kosten bestaan uit het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten (overhead) aan de onderliggende projecten. Hieronder vallen onder meer de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten. Het toerekenen van de kosten aan de activiteiten vindt plaats op basis van activiteitencodes in de financiële administratie en urenverantwoording van personeelsleden.

WMD heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. WMD heeft – op basis van de beste inschatting (‘professional judgement’) – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. WMD is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door WMD worden toegepast zijn:

a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
b. Huisvestingskosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Vloeroppervlakte drinkwatertaken / totale vloeroppervlakte.
c. Overige kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal FTE bezig met de activiteit / totaal aantal FTE van het drinkwaterbedrijf.

ACM acht het aannemelijk dat de door WMD toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.

4.3.2.3 Conclusie

Hoewel WMD belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat WMD vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit om de volgende redenen:

- De lijst die WMD gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt. Daarbij komt dat WMD in het kostprijsmodel en toelichtende document onvoldoende toelicht op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een activiteit toeziet;

WMD presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. WMD geeft inzicht hoe zij deze kosten heeft gescheiden;

- WMD geeft een toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;

- WMD maakt de gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk en geeft een korte toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels. Wel heeft WMD mondeling een toelichting gegeven op de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

WMD heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor drinkwaterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor drinkwaterlevering bij WMD € 112,5 mln. WMD wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variablele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Dit doet WMD in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

WMD wijst in het kostprijsmodel de kosten voor drinkwaterlevering toe aan de vijf hoofdprocessen. Hierbij is het mogelijk dat een kostensoorten volledig aan één hoofdproces wordt toegewezen, danwel dat WMD er voor kiest de kosten over meerdere hoofdprocessen te verdelen. WMD heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, en geeft een korte toelichting op deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument). De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* € 1.000)
Water variabel	1.638	-	-	-	1.638
Productie	7.087	2.848	-	768	10.703
Distributie	6.525	3.164	-	768	10.457
Aansluiting	116	316	-	384	816
Verkoop	2.103	-	-	-	2.103
Totaal	**17.469**	**6.328**	**-**	**1.920**	**25.717**

Tabel 3: Kostenverdeling naar hoofdprocessen

Stap b

De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Hierbij hanteert WMD de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100%	0%
Productie *2	63,5%	36,5%
Distributie *3	31,6%	68,4%
Aansluiting *4	1,0%	99,0%
Verkoop *5	46,0%	54,0%

Tabel 4: Verdeelsleutels *t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit*

WMD licht deze verdeelsleutels als volgt toe:
*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)
*2 WMD hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).
*3 WMD berekent dit percentage op basis van de dimensioneringsgraad van de infrastructuur.
*4 WMD hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad distributie. De benuttingsgraad distributie geeft de tijdsduur weer dat een aansluiting daadwerkelijk wordt gebruikt. De tijdsduur dat een aansluiting echt wordt gebruikt wordt toegewezen aan water, het restant wordt toegewezen aan vastrecht.
*5 WMD berekent dit percentage als een gewogen gemiddelde van de hoofdprocessen benuttingsgraad productie, distributie en aansluiting.

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat WMD aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (Variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	9.167	8.302	17.469
Afschrijvingen	2.811	3.517	6.328
Belastingen	-	-	-
Vreemd vermogenskosten	734	1.186	1.920
Totaal kosten	**12.712 (49,4%)**	**13.005 (50,6%)**	**25.717 (100%)**
Rendement	**2.833 (89,8%)**	**322 (10,2%)**	**3.155 (100%)**
Totaal kosten (incl rendement)	**15.545**	**13.327**	**28.872**

Tabel 5: Kostenverdeling naar water en capaciteit

WMD wijst 55,7% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 44,3% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) afwijkt ten opzichte van de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 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.

WMD waardeert de activa in haar jaarrekening tegen historische kosten.[15] ACM constateert dat WMD geen waarde voor de activa 2016 in het kostprijsmodel heeft opgenomen. Wel heeft WMD een nadere toelichting verstrekt waaruit blijkt dat de waarde van de activa voor 2016 in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2014. ACM constateert dat de waardering van vaste activa in de jaarrekening in lijn is met artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

4.3.3.2 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. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht WMD in het jaarverslag 2014 toe dat 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 het moment van ingebruikname van de betreffende activa.

WMD heeft geen inzage gegeven in de wijze hoe zij haar activa verdeelt over de verschillende taken en activiteiten. ACM kan derhalve niet vaststellen of de aan de taken toegerekende afschrijvingskosten in lijn zijn met de toegerekende activawaarde. ACM heeft niet kunnen vaststellen dat WMD de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. ACM heeft te weinig informatie verkregen om vast te stellen of WMD voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.3 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

[15] Jaarrekening 2013 WMD, Toelichting op de geconsolideerde balans en winst- en verliesrekening (pagina 46)

december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend. De liquide middelen worden niet tot de activawaarde gerekend.

WMD begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2016 op € 145,1 mln. Op 1 januari verwacht WMD een waarde van € 140,9 mln en op 31 december een waarde van € 149,3 mln.

ACM constateert dat WMD in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend. ACM stelt vast dat WMD voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

4.3.3.4 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.

In het kostprijsmodel geeft WMD niet expliciet aan wat kosten ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn. WMD geeft aan dat de kosten ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland door een dochteronderneming - welke slechts niet-wettelijke activiteiten uitvoert - van WMD worden gemaakt. WMD geeft aan dat de kosten in de dochteronderneming de 1% van de geraamde omzet van de drinkwatertaken niet overschrijdt. ACM heeft onvoldoende informatie ontvangen om vast te stellen of WMD handelt in lijn met artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.5 Begrootte 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.[16] De vastgestelde vermogenskostenvergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. 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. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot WMD € 29,1 mln aan vermogenskosten voor drinkwaterlevering en buitenland, dit komt neer op een WACC van 3,5%.[17] ACM stelt vast dat WMD handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8,

[16] 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

[17] (Vermogenskosten Drinkwaterlevering (€ 5,1 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (onbekend – zie paragraaf 4.3.3.4)) / activa drinkwaterlevering (€ 145,1 mln) = 3,5%.

derde lid van het Drinkwaterbesluit.

ACM tekent daarbij wel aan dat de omvang van de activawaarde 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel niet terug te herleiden is tot interne beleidsstukken van WMD, waaronder de aan ACM verstrekte begroting. WMD geeft hierbij aan dat een schatting gemaakt van de activa waarde m.b.t. de drinkwaterlevering, welke is bijgesteld nadat de jaarrekening 2015 was opgesteld. Tevens beschikt ACM niet over de omvang van de kosten ter bevordering drinkwatervoorziening in het buitenland.

4.3.3.6 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 2014. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 4,2% (na aftrek van de kosten voor buitenlandse activiteiten) bedraagt, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2014 4,8% was[18]. ACM merkt hierbij op dat op de website van WMD is opgenomen dat WMD haar jaarrekening 2013 zal corrigeren en dat WMD haar jaarrekening 2014 nog niet heeft opgesteld.[19] Dit kan consequenties hebben voor het al dan niet overschrijden van de toegestane vermogenskosten over de jaren 2013 en 2014.

ACM stelt op basis hiervan vast dat WMD voorlopig in lijn handelt met artikel 12, derde lid, van de Drinkwaterwet.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012[20] en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

---

[18] Gerealiseerde vermogenskosten à € 5,01mln plus de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland à € 0,37 mln afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 126,91 mln levert 4,2% op.

[19] http://www.wmd.nl/over-wmd/organisatie/jaarverslag.

[20] Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.

4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of WMD niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwd zijn (4.4.2);
3. Of WMD een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor haar drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of WMD niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor vastrecht en variabele tarieven in 2016.

De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven bedraagt € 28,9 mln, dit is 72,4% van de totale omzet van WMD. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. eigen vermogenskosten) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot. Bij deze toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt aan dat WMD op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten wettelijke drinkwatertaken en overige taken activiteiten.

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat de tarieven voor drinkwaterlevering van WMD op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat WMD in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt WMD idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014. WMD maakt inzichtelijk hoe de verwachte omzetontwikkeling zicht verhoudt ten opzichte van 2014. Daarnaast heeft WMD gedetailleerde prognoses gebruikt bij het vaststellen van de verwachte afzet van zowel het gemiddelde verbruik per aansluiting als het gemiddelde aantal aansluitingen van de verschillende tariefgroepen.

ACM stelt vast dat WMD bij de raming van de met drinkwaterlevering te behalen omzet de gerealiseerde omzet in 2014 heeft gebruikt. Op grond hiervan constateert ACM dat WMD in lijn handelt met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit

4.4.2 Tarieven

4.4.2.1 Tariefbeleid

WMD gebruikt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. De kostprijzen die berekend worden met het kostprijsmodel dienen als controle achteraf, maar worden niet gebruikt bij het vaststellen van de tarieven. Momenteel is het nog onduidelijk of WMD in de toekomst wil toegroeien naar op kostprijs gebaseerde tarieven. WMD stelt dat de vastrechttarieven in het verleden vastgesteld zijn op een niveau waar ze de kapitaalkosten dekken.

Uit de online gepubliceerde tarieven[21] blijkt dat bovenstaande tariefmethodiek voor WMD leidt tot de volgende keuzes:

1. WMD handhaaft het variabel tarief voor kleinverbruikers naar € 0,55 per m^3 in 2016;
2. WMD handhaaft het basis vastrechttarief bij een 1,5 m^3/h aansluiting naar € 60,00 in 2016;
3. WMD geeft aan de aansluittarieven in principe vast te stellen op een kostendekkend niveau.

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die WMD in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

WMD heeft 13 verschillende tarieven voor vastrecht, afhankelijk van de capaciteit van de aansluiting. WMD heeft voor elk type aansluiting ook een kostprijs uitgerekend. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief €13,3 mln, dit is 46,2% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor vastrecht in 2016 staat in bijlage 6.1.

WMD heeft 13 verschillende variabele tarieven. Grootverbruikers worden opgedeeld in categorieën op basis van de grootte van de aansluiting. WMD heeft voor elk variabele tarief een kostprijs uitgerekend. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van WMD bedraagt de geschatte opbrengst op basis van de variabele tarieven € 15,5 mln, dit is 53,8% van de totale omzet uit drinkwaterlevering. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor verbruik in 2016 staat in bijlage 6.2.

WMD brengt nog overige tarieven in rekening, zoals tarieven voor nieuwe aansluitingen, wateronderbreking (afsluiting), aansluiting voor brandblusvoorziening en het herstellen van een beschadigde watermeter. Bij het vaststellen van deze tarieven gaat WMD er vanuit dat deze precies de kosten van de bijbehorende diensten dekken.

4.4.2.2 Tariefstelling

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

[21] http://www.wmd.nl/water-thuis/tarief-en-nota/wat-kost-water.

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.[22]

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 baseert WMD haar tarieven op beleidskeuzes. De tarieven zijn derhalve niet gebaseerd op de uitkomsten van het kostprijsmodel. WMD gebruikt het kostprijsmodel als controle om vast te stellen of sprake is van grote afwijkingen in de berekende kostprijs en het uiteindelijk gehanteerde tarief. De eigen vermogenskosten worden door WMD gebruikt als sluitpost tussen het op basis van beleid gestelde tarief en de berekende kostprijs. WMD rekent 49,4% van de kosten toe aan water (het variabele tarief) en 50,6% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 5. WMD heeft het rendement verdeeld in een verhouding van 89,8% tegenover 10,2% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit niet in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit.

Echter, wanneer de marges op individueel tariefniveau worden bekeken blijkt dat er grote verschillen zijn per tariefcategorie. De winstmarge die behaald wordt op het individuele vastrecht verschilt per aansluitcapaciteit, van -61,6% van de kostprijs bij een aansluiting van 2,5 m^3/h tot 40,8% van de kostprijs bij een aansluiting van 3,5 m^3/h. De winstmarge die behaald wordt op de individuele variabele tarieven verschilt per categorie, van 15,5% voor aansluitingen van1,5Qn en 2,5Qn tot en met 66,2% bij een aansluiting van 15Qn.

Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven verwacht ACM dat WMD per tarief aangeeft hoe deze is afgeleid uit de kostprijs. ACM constateert dat sprake is van variërende marges per tarief. ACM benadrukt dat de marge per tarief niet per definitie gelijk hoeft te zijn, maar dat als een drinkwaterbedrijf de marge baseert op beleid, de marge dan voor iedere categorie toegelicht moet worden. WMD maakt niet inzichtelijk waardoor de verschillen tussen de eigen vermogenskosten per tarief worden verklaard. WMD heeft wel aangegeven om op termijn de inzichten uit het kostprijsmodel te gebruiken en toe te groeien naar een tarievenbeleid op basis van kostprijzen.

ACM plaatst een kanttekening bij de redelijkheid van de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten. De negatieve marges danwel sterk afwisselende marges laten zien dat niet elk tarief in verhouding staat met de onderliggende kosten. De tariefstelling van de individuele tarieven voor drinkwaterlevering is derhalve niet gebaseerd op een raming van de kosten. Volgens ACM is dit niet in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

---

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

4.4.2.3 Transparantie 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. ACM heeft beoordeeld hoe WMD hier invulling aan heeft gegeven.

Uit hoofdstuk 4.3.2.2 blijkt dat WMD inzichtelijk maakt in het kostprijsmodel welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor drinkwatertaken. Vervolgens maakt WMD inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan de individuele vastrecht- en variabeltarieven. WMD toont het verschil tussen deze kostprijzen en tarieven. Het verschil schrijft WMD toe aan eigen vermogenskosten, oftewel de winstmarge.

Op basis van het bovenstaande is ACM van mening dat WMD handelt conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor de overige tarieven, waaronder ook het aansluittarief, geldt dat het model geen kostprijs berekend. WMD stelt voor het aansluittarief afzonderlijk een calculatie op om tot een kostprijs te komen.

4.4.2.4 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet stelt 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.

Uit de tariefgroepen die WMD hanteert voor drinkwaterlevering blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende afnemers en daarbij behorende tarieven. ACM stelt vast dat WMD voldoet aan de bepaling in artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet om niet discriminerende tarieven te hanteren.

4.4.2.5 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

WMD neemt in haar financieel plan een resultaat ‘ander water’ op van € 1,3 mln. ACM merkt hierbij op dat diezelfde post in het kostprijsmodel is opgenomen als negatief resultaat van € 1,3 mln. WMD verschaft in het kostprijsmodel inzicht in de totale som van kosten die zij toerekent aan de levering van ander water dan drinkwater. WMD heeft hiervoor onder de niet-wettelijke taken een post “ resultaat Ander Water” ook wel “resultaat Noordwater” aangemaakt (zie paragraaf 4.3.2). ACM heeft in paragraaf 4.3.2.3 aangegeven dat het bij dergelijke projecten van belang is dat het drinkwaterbedrijf een duidelijke scheiding tussen primaire en secundaire kosten hanteert, waarbij gekozen verdeelsleutels en de consistentie van de verwerkingswijze over de jaren heen van belang zijn om tot een juiste toewijzing van de kosten te komen. ACM constateert dat WMD niet inzichtelijk heeft gemaakt op welke grondslagen zij de kosten

toerekent aan de levering van ander water dan drinkwater. ACM is daarom van mening dat er onvoldoende inzicht is geboden in de wijze waarop kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

Op basis van bovenstaande komt ACM tot een soortgelijke conclusie als uit paragraaf 4.3.2.3. Hoewel WMD belangrijke stappen heeft gezet in de kostentoerekening naar drinkwateractiviteiten, concludeert ACM dat WMD vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een overzicht publiceren van haar tarieven. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan de website[23] op 10 februari 2016 dat WMD haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. Op basis hiervan is ACM van mening dat WMD voldoet aan artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

[23] http://www.wmd.nl/water-thuis/tarief-en-nota/wat-kost-water.

5 Conclusie WMD

WMD gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

WMD maakt inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van WMD. WMD verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Daarnaast heeft WMD in het kostprijsmodel bij drinkwaterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft WMD meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. De lijst die WMD gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt deze scheiding onvoldoende, daarbij is het niet navolgbaar hoe deze lijst is gebruikt. Ook maakt WMD niet inzichtelijk hoe WMD haar activa verdeelt over de verschillende taken en activiteiten. WMD maakt onvoldoende zichtbaar hoe de kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend en dat de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland het maximum van 1% van de geraamde omzet van de drinkwatertaken niet overschrijden.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. WMD heeft niet zichtbaar gemaakt hoe de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft WMD een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

Ten derde, de relatie tussen kostprijzen en tarieven. WMD stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. WMD streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. WMD gebruikt het kostprijsmodel niet om haar tarieven vast te stellen; het kostprijsmodel wordt enkel gebruikt als controle achteraf. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. WMD heeft de verschillen per individueel tarief niet toegelicht. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.

6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarief

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 m³/h	195.208	55,89	7,35%	60,00	11.712.480
2,5 m³/h	792	156,19	-61,59%	60,00	47.520
3,5 m³/h	223	451,07	40,83%	635,25	141.661
5 m³/h	145	930,68	-2,49%	907,50	131.588
6 m³/h	61	1.581,07	-31,12%	1.089,00	66.429
7 m³/h	145	1.951,14	-34,88%	1.270,50	184.223
8 m³/h	97	1.951,14	-25,58%	1.452,00	140.844
9 m³/h	4	2.348,84	-30,46%	1.633,50	6534
10 m³/h	129	2.772,82	-34,54%	1.815,00	234.135
11 m³/h	3	3.221,93	-38,03%	1.996,50	5.990
12 m³/h	22	3.695,16	-41,06%	2.178,00	47.916
14 m³/h	71	4.710,58	-46,06%	2.541,00	180.411
28 m³/h	32	14.034,48	-4,83%	13.356,00	427.392
Totaal					**13.327.123**

Tabel 6: Vastrechttarieven 2016 WMD[28]

6.2 Overzicht variabele tarieven

Verbruikscategorie	Verbruik in m^3	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5	22.522.156	0,48	14,58%	0,55	*12.387.186*
2,5	197.668	0,45	22,22%	0,55	*108.717*
3,5	205.539	0,44	54,55%	0,68	*139.767*
5	193.738	0,44	54,55%	0,68	*131.742*
6	321.268	0,43	58,14%	0,68	*218.462*
7	14.313	0,48	41,67%	0,68	*9.733*
8	254.477	0,44	54,55%	0,68	*173.044*
9	9.870	0,44	54,55%	0,68	*6.712*
10	468.983	0,43	58,14%	0,68	*318.908*
11	12.319	0,43	58,14%	0,68	*8.377*
12	103.719	0,43	58,14%	0,68	*70.529*
14	935.774	0,43	58,14%	0,68	*636.326*
15	1.856.000	0,43	67,44%	0,72	*1.336.320*
Totaal					**15.545.823**

Tabel 7: Variabele tarieven 2016 WMD[24]

[24] Tabel opgesteld door ACM op basis van aangeleverde informatie van WMD

Autoriteit
Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	17 november 2016
Onderwerp	WML 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2016 van WML. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

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. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:

- Stap 1: toetsing van de drinkwaterkosten;
- Stap 2: toetsing van de drinkwatertarieven.

Bij de eerste stap is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit een transparante toerekening van de kosten van een drinkwaterbedrijf naar 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.
Bij de tweede stap is het van belang dat met de tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van WML en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor WML.

1. Drinkwaterkosten
WML verdeelt de begrote kosten over drinkwaterlevering, kosten voor overige wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. De lijst die WML gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt deze scheiding onvoldoende. Daarbij rekent WML alle activa toe aan drinkwater, terwijl deze activa ook worden gebruikt voor niet-drinkwateractiviteiten. ACM concludeert daarom dat WML vooralsnog niet voldoende transparant haar kosten splitst in drinkwaterkosten en niet-drinkwaterkosten.
Daarnaast heeft WML onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten.

2. Drinkwatertarieven
WML stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. WML streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Het kostprijsmodel dat WML

hanteert is een integraal onderdeel van de organisatie. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. WML heeft voor deze individuele verschillen geen verklaring gegeven. ACM meent dat sommige kostprijzen zo ver afliggen van de tarieven dat dit een nadere toelichting in het beleid per individueel tarief verdient.
Tot slot meent ACM dat er sprake is van prijsdiscriminatie; een aantal van de tarieven voor afnemers van drinkwater verschillen, terwijl hiervoor geen objectieve basis is.

Autoriteit
Consument & Markt

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Context 6

2.1 Doelstelling tarieftoezicht 6
2.2 Wettelijke context advies ACM 6
2.3 Relevante artikelen wet- en regelgeving 7

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven 10

3.1 Inhoudelijke toetsing 10
3.2 Werkwijze 12

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van WML 13

4.1 Betrokken informatie en proces 13
4.2 Beschrijving kostprijsmodel 13
4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1) 15
4.3.1 Totstandkoming van de begroting 15
4.3.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken 17
4.3.3 Vermogenskosten 22
4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2) 25
4.4.1 Opbrengsten 25
4.4.2 Tarieven 26
4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht 29

5 Conclusie WML 30

6 Bijlagen 31

6.1 Overzicht vastrechttarieven 31
6.2 Overzicht variabele tarieven 32

1 Inleiding

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) houdt toezicht op de naleving van Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; ILT is gehouden bij de uitoefening van het toezicht op de tarieven advies te vragen aan ACM. Op 10 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

ACM heeft eerder op verzoek van ILT beoordeeld in hoeverre de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2013 bij de tien Nederlandse drinkwaterbedrijven in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. De belangrijkste bevinding was dat op een aantal punten onvoldoende sprake van transparantie was.[1] Het betrof met name de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven.

Naar aanleiding van het advies van ACM over de drinkwatertarieven 2013, heeft ILT een bestuurlijk overleg georganiseerd met de drinkwaterbedrijven (mei 2014). Vervolgens hebben de drinkwaterbedrijven, om tegemoet te komen aan de constateringen van ILT/ACM, een plan van aanpak opgesteld dat moet leiden tot verbeteringen voor de tarieven in het jaar 2016. Het verbeterplan komt neer op de introductie van een kostprijsmodel bij de drinkwaterbedrijven. Met het kostprijsmodel wordt beoogd transparantie te verschaffen in de scheiding van kosten voor drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Als onderdeel van de beoordeling van de tarieven 2016, hebben alle bedrijven een kostprijsmodel verstrekt. Vanwege het verbeterplan van de drinkwaterbedrijven, hebben ACM en ILT voor de jaren 2014 en 2015 gekozen voor een analyse gericht op significante verschillen met tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2016 van drinkwaterbedrijf Waterleiding Maatschappij Limburg (hierna: WML). Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

ACM heeft getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die ILT heeft ontvangen van WML. Op 8 maart 2016 heeft WML een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken nagezonden. Daarnaast is WML in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage en WML heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2016 van WML beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

[1] Brief van ACM aan ILT van 18 augustus 2014 met ACM kenmerk 2014204361.

2 Context

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

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde 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 wet 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, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. 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.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

---

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

ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient 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 ACM. Op 14 maart 2016 heeft ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2016.

De centrale elementen van het tarieftoezicht 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. Door deze monopoliepositie kan het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] Daarnaast dienen de tarieven op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoir te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken.

2.3 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

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

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.

3 Toetsingskader van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet (hierna ook: Dww), het Drinkwaterbesluit (hierna ook: Dwb) en de Drinkwaterregeling (hierna ook: Dwr). ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: Toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: Toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

Stap 1: Toetsing van de kosten
ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt. ACM stelt bij deze stap vast:

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)[6];
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking van de drinkwaterbedrijven heeft betrokken bij de totstandkoming van de begroting (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b).

Splitsing kosten naar drinkwatertaken
- of het drinkwaterbedrijf uitsluitend de kosten die betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet doorberekent in de tarieven (Dwb artikel 8, eerste lid).

Vermogenskosten
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- 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);

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

- of de begrote kosten voor de bevordering van een goede 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).

Stap 2: Toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen van de tarieven aan de wettelijke eisen. ACM stelt bij deze stap vast:

Opbrengsten

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dwb, artikel 9, derde lid);
- of de begroting van de omzet mede is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (t-1) (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a).

Tarieven

- 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 het drinkwaterbedrijf transparant maakt hoe vanuit de kosten – operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen – de tarieven zijn afgeleid (Dwb artikel 10, derde lid);
- of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid);
- of het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

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).

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over de drinkwatertarieven 2016 door onder andere:

- een bedrijfsbezoek te verrichten bij ieder individueel drinkwaterbedrijf in de periode februari-april 2016 waarbij nadere uitleg is gegeven door het drinkwaterbedrijf over het door hen gebruikte kostprijsmodel, alsmede de totstandkoming en integratie van dat model in de bedrijfsprocessen;
- bestuderen van eerdere rapportages over de drinkwatertarieven van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van het kostprijsmodel van het drinkwaterbedrijf;
- bestuderen van de toelichtende tekst die door het drinkwaterbedrijf bij het kostprijsmodel is verstrekt en beoordelen of de gebruikte verdeelsleutels redelijk zijn;
- aansluiting te verrichten tussen de begroting 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel en begroting 2016 van het drinkwaterbedrijf als geheel zoals afgestemd met de stakeholders van het drinkwaterbedrijf;
- aansluiting te zoeken tussen de realisatie 2014 (t-2) zoals opgenomen in het kostprijsmodel (en het jaarverslag 2014 van het drinkwaterbedrijf) en de omvang van de begroting 2016 om de kostenefficiëntie te bepalen;
- zelfstandig een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt (onder meer door kennisnemen van website) en dit te toetsen tijdens het bedrijfsbezoek;
- kennisname van de jaarrekeningen van het drinkwaterbedrijf;
- kennis te nemen van het tariefbeleid van het drinkwaterbedrijf.

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van WML

4.1 Betrokken informatie en proces

In december 2015 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2016 onder meer de volgende informatie over WML van ILT ontvangen:

- Kostprijsmodel 2016;
- Bedrijfsverslag 2014;
- Tekstuele toelichting op het kostprijsmodel 2016.

Het kostprijsmodel beschrijft ACM in 4.2.

Op 8 maart 2016 heeft ACM samen met ILT een bezoek gebracht aan WML. Tijdens dit bezoek heeft WML een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop het model tot stand is gekomen en de werking van het model;
- De wijze waarop WML uit de totale begroting de kosten van niet-wettelijke taken, buitenlandregeling (1%) en overige wettelijke taken heeft onttrokken om zodoende tot de totale kosten van WML voor drinkwater te komen;
- De wijze waarop WML haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven;
- De wijze waarop WML de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten.

WML heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie aan ILT gestuurd waarin deze uitleg ook te vinden is. Deze informatie bevat de begroting 2016 en enkele aansluitingen tussen het kostprijsmodel en onderliggende brondocumenten. Waar relevant wordt naar deze informatie verwezen via voetnoeten.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 7 juli 2016 via ILT aan WML toegestuurd. WML is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te kunnen reageren op het conceptadvies. WML heeft op 12 september een reactie gestuurd, deze hebben ACM en WML telefonisch besproken op 30 september. Vervolgens heeft WML nog informatie en aanvullende opmerkingen gestuurd op 10 november. De reactie is in de rapportage waar relevant verwerkt.

4.2 Beschrijving kostprijsmodel

Een aantal drinkwaterbedrijven[7] heeft samen een kostprijsmodel ontwikkeld (hierna: het sectorkostprijsmodel), enkele andere drinkwaterbedrijven hebben individueel een kostprijsmodel ontwikkeld. WML heeft een eigen kostprijsmodel gebruikt. Het gebruik (en nadere invulling) van dit model is een vrije keuze van het individuele drinkwaterbedrijf. Het kostprijsmodel van WML bestaat uit verschillende Excel bestanden die in onderlinge samenhang moeten worden bekeken. De verschillende Excel bestanden volgen uit de administratie van WML en worden gebruikt om de kostprijzen te berekenen.

[7] De drinkwaterbedrijven die dit model voor 2016 hebben geïmplementeerd zijn Dunea, Brabant Water, Evides, PWN, Vitens en Waternet.

Naast het kostprijsmodel heeft WML ook een toelichting aangeleverd op de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2016). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het kostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven. Hieronder lichten we het door WML gehanteerde kostprijsmodel in algemene zin verder toe.

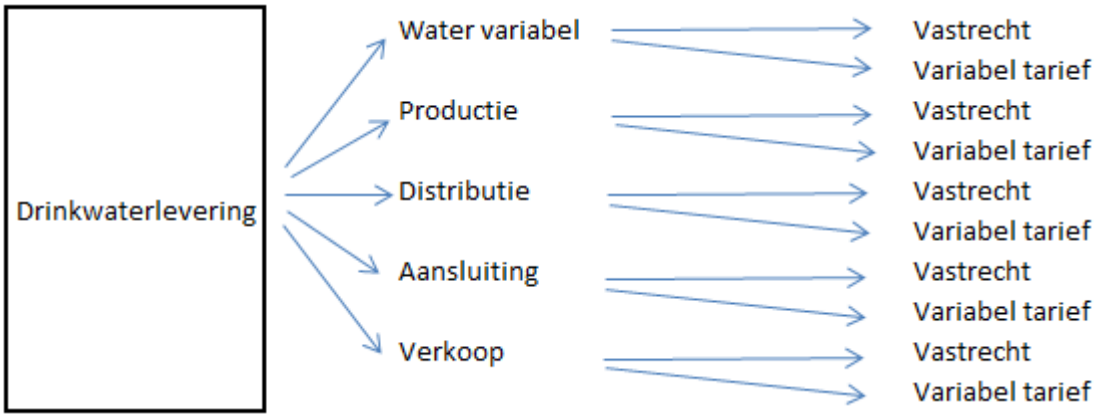
Stap a: Scheiden van de kosten (zie § 4.3.2)
Het startpunt in het kostprijsmodel zijn de kosten uit de totale begroting 2016. Het kostprijsmodel verdeelt de begrote kosten voor 2016 over verschillende activiteiten: wettelijke activiteiten, niet wettelijke activiteiten en buitenlandse activiteiten. Binnen de categorie wettelijke activiteiten wordt vervolgens een verbijzondering gemaakt naar drinkwaterlevering. De indeling van activiteiten over de categorieën wettelijke activiteiten, niet wettelijke activiteiten en buitenlandse activiteiten is gebaseerd op een lijst[8] opgesteld door drinkwaterbedrijven.

Stap b Verdelen kosten over vastrecht en kubiekemeterprijs (zie § 4.3.2)
In deze stap worden de kosten voor drinkwaterlevering in het kostprijsmodel verdeelt over capaciteit (vastrecht) en water (variabele tarieven). Dit is onderverdeeld in twee stappen.

De eerste stap is om de totale kosten (direct en indirect) voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen,[9] te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop.
De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces met (een combinatie van) verdeelssleutels te alloceren aan capaciteit of water. WML verdeelt de kosten van deze hoofdprocessen naar de onderdelen capaciteit en water met verdeelsleutels. Nadat alle kosten van drinkwaterlevering zijn toegewezen aan capaciteit of water, volgen uit het kostprijsmodel de kostprijzen voor vastrecht en de kostprijzen voor variabele tarieven.

[8] "Basistabel analyse activiteiten op wettelijke basis en overige activiteiten"

[9] Binnen elk hoofdproces worden de volgende onderdelen geïdentificeerd: Operationele kosten, Afschrijvingen, Vermogenskosten en Belastingen. Classificatie van deze onderdelen maakt het mogelijk om directe aansluiting te maken met de begroting/jaarrekening van een drinkwaterbedrijf. Deze indeling heeft geen invloed op de toewijzing van de kosten aan de productcategorieën.



Figuur 1: Schematische weergave kostprijsmodel – verdelen kosten over water en capaciteit

Overige tarieven

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

4.3 Toetsing van de kosten aan wettelijke bepalingen (stap 1)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. De totstandkoming van de begroting (4.3.1);
2. De splitsing van kosten naar drinkwatertaken (4.3.2);
3. De hoogte van de vermogenskosten (4.3.3).

4.3.1 Totstandkoming van de begroting

WML stelt haar begroting op totaal bedrijfsniveau op (Meerjaren Nota WML). Hierbij is geen direct onderscheid naar de kosten die verband houden met de drinkwatertaken. WML hanteert het kostprijsmodel om vanuit de totale bedrijfsbegroting tot de begroting voor alleen de drinkwatertaken te komen.

4.3.1.1 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. Aangezien WML in het kostprijsmodel laat zien op welke wijze zij vanuit de kosten de tarieven berekent, is het belangrijk dat het kostprijsmodel aansluit op de begroting zoals goedgekeurd door de directie en Raad van Commissarissen. Immers, als deze aansluiting er niet is, kan ACM niet zien op welke wijze de kosten in de tarieven zijn verwerkt.

ACM constateert dat WML in het sectorkostprijsmodel uitgaat van € 100,9 mln aan totale kosten.[10] In de aan ACM verstrekte bedrijfsbegroting 2016 bedragen de totale bedrijfskosten €

[10] Kostprijsmodel 2016 WML

106,1 mln.[11] Het verschil van € 33,4 mln is door WML inzichtelijk gemaakt met een brugstaat (zie tabel 1).

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Bedrijfsbegroting WML		**106,1**
Correcties t.b.v. kostprijsmodel:		
Interne uren	4,2	
Buitenlandse activiteiten	0,5	
Opbrengst auto's / detachering	0,5	
Totale correcties		**5,2**
Totale kosten kostprijsmodel		**100,9**

Tabel 1: Aansluiting bedrijfsbegroting WML en het kostprijsmodel

ACM stelt vast dat de aansluiting (bedrijfsbegroting 2016 met kosten uit kostprijsmodel) bij WML zichtbaar is vastgelegd, en dat deze achteraf op grond van de begroting is te maken. Het kostprijsmodel is dus gebaseerd op een raming van de kosten (begroting). WML handelt hiermee conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.3.1.2 Kostenefficiency en Benchmark

Uit artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat drinkwaterbedrijven bij het opstellen van de begroting rekening dienen te houden met:
- de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en
- de onderlinge prestatievergelijking.

De drinkwatertarieven 2016 worden eind 2015 door de drinkwaterbedrijven vastgesteld. Op dat moment is 2014 het meest recente gerealiseerde jaar en is 2012 de meest recent beschikbare onderlinge prestatievergelijking. Ten aanzien van de verbetering van de kostenefficiëntie verwacht ACM hier een vergelijking van de kostenrealisatie in 2014 met de realisatie uit eerdere jaren. Ten aanzien van de onderlinge prestatievergelijking verwacht ACM een omschrijving van de resultaten van de onderlinge prestatievergelijking 2012 en een omschrijving hoe het drinkwaterbedrijf deze resultaten heeft betrokken bij het opstellen van de drinkwatertarieven.

Tijdens het bedrijfsbezoek heeft WML mondeling toegelicht dat zij aandacht besteedt aan de kostenbesparing door de wijze hoe de begroting tot stand komt. WML legt hierbij bewust de verantwoordelijkheid bij iedere afdeling afzonderlijk. WML is van mening dat de kostenbesparing het beste op afdelingsniveau kan worden ingeschat omdat daar de kennis en know-how aanwezig is. WML geeft hierbij aan dat zij het daarom als lastig ervaart om de kostenbesparing voor ACM zichtbaar te maken.
Nadien licht WML toe dat kostenverbeteringen in 2014 doorwerken in de begroting 2016. Als voorbeeld geeft WML dat de benchmarkresultaten 2010 hebben geleidt tot een kostenverlaging in 2014.

[11] Meerjarennota WML 2016-2020.

WML heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is en hoe deze is betrokken bij het opstellen van de begroting. Daarbij is het niet inzichtelijk hoe de onderlinge prestatievergelijking is betrokken bij het opstellen van de begroting. Echter WML heeft wel aannemelijk gemaakt dat zij oog heeft voor efficiëntieverbeteringen, wat bijvoorbeeld blijkt uit de wijze waarop de begroting wordt opgesteld. Hieruit concludeert ACM dat WML een (andere) vorm van kostenefficiëntie betrekt bij de raming van de kosten dan wettelijk bedoeld. ACM meent dat WML strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.2 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. Voor de toets op dit artikel is het van belang dat WML zichtbaar maakt dat enkel de kosten die betrekking hebben op de drinkwatertaken (artikel 7, eerste en tweede lid Drinkwaterwet) worden doorberekend in de tarieven. ACM verwacht dat een drinkwaterbedrijf in het kostprijsmodel, danwel in een toelichtend document, inzichtelijk maakt:

- Op welke wijze zij waarborgt dat zij alle activiteiten identificeert die niet onder artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet vallen;
- Op welke wijze zij waarborgt dat per activiteit alle directe[12] en indirecte[13] kosten zijn geïdentificeerd en toegekend en welke verdeelsleutels[14] zij daarbij heeft gebruikt.

4.3.2.1 Werkwijze identificatie activiteiten

Om de kosten te splitsen naar drinkwatertaken en overige taken en activiteiten hebben de drinkwaterbedrijven een lijst opgesteld (zie paragraaf 4.2) en afgestemd met ILT. De activiteiten op de lijst afkomstig zijn uit een inventarisatie vanuit de opbrengsten. ACM merkt op dat indien er activiteiten zijn waarbij enkel sprake is van kosten, deze mogelijk niet zijn geïdentificeerd bij het opstellen van deze lijst.
Daarnaast bevat de lijst activiteiten die voortkomen uit de Drinkwaterwet waarbij niet is

[12] De directe kosten van een activiteit bestaan uit de kosten waarvan evident is dat deze toezien op deze éne activiteit.

[13] De indirecte kosten zijn alle kosten die van de totale begroting – na aftrek van de directe kosten – overblijven. Zoals de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten van activa die worden ingezet voor meerdere activiteiten. De indirecte kosten zijn niet aan één activiteit toe te wijzen.
Indirecte kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten die (i) toezien op meerdere activiteiten (Bijvoorbeeld activa of personeel dat werkzaamheden voor een aantal – vastomlijnde – activiteiten verricht) en (ii) kosten waarbij de koppeling met activiteiten niet te maken is (bijvoorbeeld algemene huisvestingskosten).

[14] Vanwege de vrijheid van vaststellen en toepassen van verdeelsleutels verwacht ACM dat het drinkwaterbedrijf informatie verstrekt over: (a) hoe de verdeelsleutel is opgebouwd (inhoud van de verdeelsleutel) en (b) op welke indirecte kosten welke verdeelsleutel toegepast moet worden (toepassing van de verdeelsleutel).

aangegeven uit welk artikel ze voortkomen. ACM kan van deze activiteiten dus niet vaststellen of de kosten die het drinkwaterbedrijf wel of niet de kosten voor artikel 7, lid 1 en 2 zijn.

WML heeft de lijst van de drinkwaterbedrijven en de ILT gebruikt om haar kosten te verdelen over waterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Daarbij heeft WML de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland apart inzichtelijk gemaakt.

	Bedragen (€ * 1 mln)	Totaal
Begroting kostprijsmodel WML		100,9
Waterlevering	91,9	
Overig wettelijk	8,4	
Niet-wettelijk	0,6	
Totaal verdeling in kostprijsmodel		100,9

Tabel 2: Verdeling kosten over de acitiviteiten

De kosten voor levering resteren nadat van de totale kosten de kosten voor overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland zijn afgehaald. De lijst van de drinkwaterbedrijven maakt scheiding tussen wettelijk en niet-wettelijk. WML geeft in het kostprijsmodel niet voor elke wettelijke activiteit aan uit artikel uit de wet dit voorkomt. WML koppelt wel de opbrengsten aan de activiteiten die in de lijst zijn opgenomen. ACM constateert echter dat deze opbrengsten niet in lijn liggen met de opbrengsten uit de jaarrekening van WML. Hierdoor is het onduidelijk of de overige wettelijke taken wel of geen drinkwaterkosten bevatten. De kosten voor drinkwaterlevering worden toegerekend aan een aantal tarieven: vastrecht, variabele tarieven en brandkranen/bluswater. ACM stelt dat alleen als alle niet drinkwaterkosten zijn geïdentificeerd dat drinkwaterlevering enkel de kosten voor drinkwater bevat.

4.3.2.2 Werkwijze identificatie kosten

Het kostprijsmodel start met de bedrijfsbegroting. WML verdeelt deze kosten over drinkwaterlevering, overige wettelijke taken en niet-wettelijke taken. In het kostprijsmodel van WML is navolgbaar hoe de uitkomsten tot stand komen zijn gekomen. WML maakt de hieraan ten grondslag liggende berekeningen en toewijzingen inzichtelijk.
Het kostprijsmodel geeft inzage in de verdeling tussen directe en indirecte kosten. WML geeft op onderdelen inzicht in de verdeelsleutels die zij heeft gebruikt bij het toewijzen en toerekenen van de indirecte kosten.

WML heeft voorts toegelicht hoe zij de kosten van de geïdentificeerde opbrengsten heeft vastgesteld. Dit is grotendeels gebaseerd op kostenplaatsen in de administratie alsmede de kennis van de medewerkers op de financiële administratie. Door het selecteren op de opbrengsten is WML in staat de betreffende activiteiten afzonderlijk te identificeren. Hierbij is onderscheid te maken naar de kosten die direct toerekenbaar aan het opbrengsten zijn

(primaire kosten) en kosten die op grond van een verdeelsleutel aan het project toegewezen worden (secundaire kosten). De primaire kosten hebben een directe relatie met het opbrengsten en zijn derhalve eenduidig toe te wijzen. De secundaire kosten bestaan uit het toerekenen van de gemeenschappelijke kosten (overhead) aan de onderliggende opbrengsten. Hieronder vallen onder meer de kosten van huisvesting, personeelskosten van stafdiensten en afschrijvingskosten. Het toerekenen van de kosten aan de activiteiten vindt plaats op basis van activiteitencodes in de financiële administratie en urenverantwoording van personeelsleden.

WML heeft tijdens het bedrijfsbezoek toegelicht dat bij het bepalen van de verdeelsleutels en de toepassing van de verdeelsleutels meerdere functionarissen zijn betrokken. WML heeft – op basis van de beste inschatting ('professional judgement') – de verdeelsleutels verwerkt in het kostprijsmodel. WML is daarmee van mening dat de gehanteerde verdeelsleutels voldoende objectief tot stand zijn gekomen en toepasbaar zijn in het kader van het kostprijsmodel. De verdeelsleutels die door WML worden toegepast zijn:

a. Kosten toeziend op meerdere activiteiten: Inschatting van het relatieve belang van één activiteit ten opzichte van het totaal aan activiteiten waarvoor deze kosten worden gemaakt.
b. Huisvestingskosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Vloeroppervlakte drinkwatertaken / totale vloeroppervlakte.
c. Overige kosten waarbij geen koppeling met activiteiten is te maken: Het aantal FTE bezig met de activiteit / totaal aantal FTE van het drinkwaterbedrijf.

ACM acht het aannemelijk dat de door WML toegelichte verdeelsleutels leiden tot een redelijke uitkomst (verdeling van de kosten) in het kader van het kostprijsmodel.

4.3.2.3 Conclusie

Hoewel WML belangrijke stappen heeft gezet in de transparantie van de kosten van de drinkwater, concludeert ACM dat WML vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit om de volgende reden:

- De lijst die WML gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt onvoldoende dat deze scheiding conform artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet plaatsvindt.

WML maakt in het kostprijsmodel zichtbaar op welke (wettelijke) taken (van de lijst) een opbrengst toeziet. WML presenteert de uitkomsten van het scheiden van de kosten over drinkwaterlevering, kosten voor niet-wettelijke taken, kosten voor buitenlandse activiteiten en kosten voor overige wettelijke taken. WML geeft inzicht in hoe zij deze kosten heeft gescheiden;

- WML geeft een toelichting hoe zij onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten en welke keuzes daaraan ten grondslag liggen;
- WML maakt de gebruikte verdeelsleutels inzichtelijk en geeft een korte toelichting omtrent de inhoud en toepassing van de verdeelsleutels.

4.3.2.4 Verdelen kosten drinkwaterlevering (vastrecht en variabel)

WML heeft op grond van de hierboven vermelde stappen de kosten voor waterlevering geïdentificeerd. Zoals vermeld is de omvang van de kosten voor waterlevering bij WML € 100,98 mln. WML wijst deze kosten van drinkwaterlevering vervolgens toe aan water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Dit doet WML in een aantal stappen. De eerste stap is om de totale kosten voor drinkwaterlevering onder te verdelen naar vijf hoofdprocessen, te weten: water variabel, productie, distributie, aansluiting en verkoop. De tweede stap is om de kosten van elk hoofdproces te alloceren aan capaciteit of water.

Stap a

WML wijst in het kostprijsmodel de kosten voor drinkwaterlevering toe aan de vijf hoofdprocessen. Hierbij is het mogelijk dat een kostensoorten volledig aan één hoofdproces wordt toegewezen, danwel dat WML er voor kiest de kosten over meerdere hoofdprocessen te verdelen. WML heeft de verdeelsleutels zichtbaar gemaakt in het kostprijsmodel, en geeft een korte toelichting op deze verdeelsleutels in het kostprijsmodel (of toelichtingsdocument). De kostenverdeling naar hoofdprocessen leidt tot onderstaande uitkomst.

Hoofdproces	Operationele kosten	Afschrijvingen	Belastingen	Vreemd vermogenskosten	Totaal (* € 1.000)
Water variabel	5.682	-	778	1	6.461
Productie	20.648	8.405	-	3.604	32.657
Distributie	18.570	9.714	-	7.776	36.060
Aansluiting	1.805	3.241	-	1.033	6.079
Verkoop	7.535	1.330	-	427	9.292
Totaal	**54.240**	**22.690**	**778**	**12.841**	**90.549**

Tabel 3: Kostenverdeling naar hoofdprocessen

Stap b

De tweede stap is om van de kosten van de 5 hoofdprocessen en dienst te komen tot de kosten voor water (variabele tarieven) en capaciteit (vastrechttarieven). Hierbij hanteert WML de volgende verdeelsleutels:

Hoofdproces	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)
Water variabel *1	100,0%	0,0%
Productie *2	67,2%	32,8%
Distributie *3	38,1%	61,9%
Aansluiting *4	0,98%	99,02%
Verkoop *5	47,8%	52,2%

Tabel 4: Verdeelsleutels *t.b.v. kostenverdeling naar water en capaciteit*

WML licht deze verdeelsleutels als volgt toe:

*1 de kosten voor water variabel zien volledig toe op water (variabel tarief)

*2 WML hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de productie. Deze wordt berekend door de daadwerkelijke productie te delen op de totale productiecapaciteit. Het overschot (niet gebruikte productie) wordt toegewezen aan capaciteit (vastrecht).
*3 WML hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad van de prductiecapaciteit en distributiecapaciteit.
*4 WML hanteert als grondslag hiervoor de benuttingsgraad distributie. De benuttingsgraad distributie geeft de tijdsduur weer dat een aansluiting daadwerkelijk wordt gebruikt. De tijdsduur dat een aansluiting echt wordt gebruikt wordt toegewezen aan water, het restant wordt toegewezen aan vastrecht.
*5 WML berekent dit percentage als een gewogen gemiddelde van de hoofdprocessen benuttingsgraad productie, distributie en aansluiting.

Onderstaande tabel bevat de uitkomsten van het verdelen van de kosten weergegeven. ACM heeft hierbij aanvullend het rendement (eigen vermogenskosten) opgenomen dat WML aan elk van de wettelijke taken heeft toegerekend.

	Water (variabel tarief)	Capaciteit (vastrecht)	Totaal
Operationele kosten	30.255	23.985	54.240
Afschrijvingen	10.019	12.671	22.690
Belastingen	778	-	778
Vreemd vermogenskosten	5.602	7.239	12.841
Totaal kosten	**46.654 (51,5%)**	**43.895 (48,5%)**	**90.549 (100%)**
Kosten voor overig-wettelijk (“Diensten”)	-	6.614	6.614
Kosten voor overig wettelijk die een afzonderlijk tarief kennen	-	- 5.596	- 5.596
Totale correctie	-	1.018	1.018
Totaal kosten	**46.654 (50,9%)**	**44.913 (49,1%)**	**91.567 (100%)**
Rendement	**1.161 (74,4%)**	**3.374 (25,6%)**	**4.535 (100%)**
Totaal kosten (incl rendement)	**47.815**	**48.387**	**96.202**

Tabel 5: Kostenverdeling naar water en capaciteit

WML wijst 51,5% van de kosten van drinkwaterlevering toe aan water en 48,5% aan capaciteit. ACM merkt op dat de toewijzing van het rendement (op totaalniveau) afwijkt ten opzichte van de verdeling van de kosten. De totale kosten (incl. rendement) vormen de basis voor de tarieven die ACM verder beoordeelt in paragraaf 4.4.

4.3.3 Vermogenskosten

4.3.3.1 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.

In het jaarverslag 2014 vermeldt WML dat het bedrijf bedrijfsgebouwen en -terreinen, machines en installaties, hoofd- en aansluitleidingen, watermeters, andere vaste bedrijfsmiddelen en materiële vaste activa in uitvoering waardeert tegen de verkrijgings- of vervaardigingprijs. [15]

ACM constateert dat de waarde van de activa voor 2016 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2014. ACM constateert dat de waardering van vaste activa in de jaarrekening in lijn is met artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

4.3.3.2 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. Algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die volledig aan één activiteit zijn toe te wijzen en activa die voor meerdere activiteiten worden gebruikt. ACM verwacht tevens een logisch verband tussen afschrijvingskosten en activa; als afschrijvingskosten zijn toegewezen aan een activiteit, verwacht ACM ook dat activa zijn toegewezen aan die activiteit, en omgekeerd.

Onderstaande tabel bevat de afschrijvingen en activa uit het kostprijsmodel van WML. ACM constateert dat WML wel afschrijvingskosten, maar geen materiële activa, toerekent aan de niet-wettelijke taken. ACM merkt op dat WML geen verschil maakt in de toerekening van materiële activa tussen drinkwaterlevering, buitenlandse activiteiten en overige wettelijke taken.

Activiteit *(bedragen * € 1.000)*	**Afschrijvingskosten (A)**	**Activawaarde (B)***	**Procentueel (= A/B)**
Drinkwaterlevering, Overige wettelijke activiteiten (incl. buitenland)	26.594	586.794	4,53%
Niet wettelijke activiteiten	21	-	n/a
Totaal	26.616	586.794	4,54%

Tabel 6: Afschrijvingskosten en activa per activiteit

[15] Jaarrekening 2014 WML, grondslagen voor de waardering activa en passiva (pagina 18)

* Dit betreft de gemiddelde activawaarde zoals die door het drinkwaterbedrijf is toegewezen aan de betreffende activiteit.

Ten aanzien van de afschrijvingsmethoden en –termijnen licht WML in het jaarverslag 2014 toe dat materiële vaste activa vanaf het moment van ingebruikneming worden afgeschreven over de verwachte economische levensduur van het actief. Over terreinen en materiële vaste activa in uitvoering wordt niet afgeschreven.

ACM heeft niet kunnen vaststellen dat WML de kosten van de activa toerekent op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Op grond van het bovenstaande vindt ACM het niet aannemelijk dat WML voldoet aan artikel 11, derde lid, van de Drinkwaterwet.

4.3.3.3 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.

WML begroot de gemiddelde activa waarde voor drinkwaterlevering voor 2016 op € 587 mln. Op 1 januari verwacht WML een waarde van € 581 mln en op 31 december een waarde van € 593 mln, zoals ook weergegeven in de Meerjarennota van WML[16]. Hierin worden deze waarden ook onderbouwd op basis van verwachte investeringen en afschrijvingen. ACM constateert dat WML in het kostprijsmodel de activawaarde inderdaad op grond van bovenstaande rekenregels heeft berekend. ACM stelt vast dat WML voldoet aan artikel 6, tweede lid, van de Drinkwaterregeling.

4.3.3.4 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. In het kostprijsmodel geeft WML € 540.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland. De omzet voor waterlevering heeft WML begroot op € 101,08 mln[17], waarmee de kosten voor buitenlandse activiteiten 0,53% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwatertaken. WML handelt hiermee conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

[16] Bron: Meerjarennota p 15 en cellen C82 en C83 op tabblad “A2-Input Uitgangp MN” van 1 - Onderbouwing tarieven WML begroting 2016 Kostentoewijzingsmodel 2.0.

[17] Bron: cel P163 op tabblad “B%a Resultaat ILT” van 1 - Onderbouwing tarieven WML begroting 2016 Kostentoewijzingsmodel 2.0.

4.3.3.5 Begrootte 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.[18] De vastgestelde vermogenskostenvergoeding voor de periode 2016 en 2017 bedraagt 4,2%. 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. Dit betekent dat de kosten ten laste van het resultaat van de drinkwatertaken worden gebracht.

Voor 2016 begroot WML € 17,9 mln aan vermogenskosten voor waterlevering en € 540.000 aan kosten op ter bevordering van goede drinkwatervoorziening in het buitenland, dit komt neer op een WACC van 3,2%.[19] ACM stelt vast dat WML handelt conform artikel 11, tweede lid Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.6 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. ACM heeft op basis van dit verslag berekend dat de gerealiseerde vermogenskosten 4,3% bedraagt, terwijl de toegestane vermogenskostenvergoeding in 2014 4,8% was[20]. ACM stelt op basis hiervan vast dat WML in lijn handelt met artikel 12, tweede en derde lid, van de Drinkwaterwet.

ACM merkt hierbij op dat bovengenoemd verslag is opgesteld in overeenstemming met het Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2012[21] en een bijbehorende invulinstructie. ACM plaats hierbij de kanttekening dat ACM niet kan vaststellen dat deze wijze van opstellen van dit verslag conform de bedoeling van artikel 12, tweede lid van de Drinkwaterwet is geschiedt. Dit Protocol heeft immers uitsluitend als doel de prestaties van drinkwaterbedrijven te vergelijken en geeft aan dat de kostentoedeling in het kader van het tarieftoezicht op de

---

[18] 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

[19] (Vermogenskosten Waterlevering (€ 17,9 mln) + de kosten voor bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland (€ 0,54 mln)) / activa drinkwaterlevering (€ 587 mln) = 3,2%.

[20] Gerealiseerde vermogenskosten à € 23,29 mln. (A) plus Buitenlandse activiteiten 1% regeling à € 0,55 mln. (B) afgezet tegen het gemiddelde balanstotaal à € 560,17 mln (C) levert 4,3% op via de formule: [(A+B)/100] * 100%.

[21] Protocol prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2015, 10 december 2014.

drinkwaterbedrijven hiervan kan afwijken.

4.4 Toetsing van de tarieven aan wettelijke bepalingen (stap 2)

In deze paragraaf zullen de volgende onderwerpen worden behandeld:

1. Of de tarieven kostendekkend zijn en of de begroting gebaseerd is op gerealiseerde omzet in het voorafgaande jaar (4.4.1);
2. Of WML niet discriminerende tarieven hanteert die op een transparante en op kosten gebaseerde wijze onderbouwd zijn (4.4.2);
3. Of WML een tarievenoverzicht publiceert in overeenstemming met de tarieven opgenomen in het kostprijsmodel (4.4.3).

4.4.1 Opbrengsten

4.4.1.1 Kostendekkendheid van de tarieven

In artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet is opgenomen dat een drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit, voldoet een drinkwaterbedrijf in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken niet groter is dan de totale begrote kosten voor deze taken. ACM heeft getoetst of WML niet meer opbrengsten dan kosten heeft begroot voor vastrecht en variabele tarieven in 2016.

De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven bedraagt € 96,1 mln, dit is 87,7% van de totale omzet van WML. De begrote omzet uit vastrecht en variabele tarieven is gelijk aan de kosten (incl. eigen vermogenskosten) die het drinkwaterbedrijf hiervoor begroot. Bij deze toets van kostendekkendheid neemt ACM als uitgangspunt aan dat WML op een juiste wijze een scheiding heeft aangebracht tussen kosten wettelijke drinkwatertaken en overige taken en activiteiten.

Op grond van de begrote kosten in het kostprijsmodel concludeert ACM dat het vastrecht en de variabele tarieven van WML op totaalniveau kostendekkend zijn. ACM stelt dat WML in lijn handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.1.2 Omzet

Uit artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit volgt dat de raming van de met drinkwatertaken te behalen omzet mede gebaseerd moet zijn op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (2014). Om dit te kunnen toetsen maakt WML idealiter inzichtelijk of de omzet in 2016 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2014.

WML heeft toegelicht dat de verwachte waterafzet is gebaseerd op een prognosemodel. Uit de toelichting op de conceptrapportage blijkt dat de begrote afzet voor 2016 is gebaseerd op de realisatie 2011 tot en met 2014 en de prognose voor 2015. Bij de bepaling van de

capaciteitsomzet gebruikt WML haar leidingnetportfolio en de woonmonitor van Limburg welke ziet op de ontwikkeling en prognoses van de bevolking en huishoudens in Limburg. Daarnaast heeft ACM geconstateerd dat er relatief weinig tariefschommelingen zijn geweest in de afgelopen jaren.

ACM stelt vast dat WML bij de raming van de met drinkwaterlevering te behalen omzet de gerealiseerde omzet in 2014 heeft gebruikt. Op grond hiervan constateert ACM dat WML in lijn handelt met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2 Tarieven

4.4.2.1 Tariefbeleid

WML gebruikt bij het vaststellen van de tarieven haar eigen tariefbeleid. Het kostprijsmodel dat WML hanteert is een integraal onderdeel van de organisatie. WML telt bij de berekende kostprijs nog een winstmarge op. Onderdeel van het beleid is dat de winst grotendeels behaald wordt op het vastrechttarief, en de overige tarieven op een kostendekkend niveau vastgesteld worden. WML heeft als beleid gelijke of lagere tarieven te realiseren dan voorgaande jaren, waardoor marges per tariefgroep verschillen. Deze variaties zijn uitwerkingen van beleidskeuzen.

Uit de Begroting 2016[22] blijkt dat bovenstaande tariefmethodiek voor WML leidt tot de volgende keuzes:

1. WML verlaagt het variabele tarief voor kleinverbruikers naar € 0,69 per m^3 in 2016;
2. WML handhaaft het basis vastrechttarief bij een 1,5 Qn aansluiting op € 83,23 in 2016;
3. WML geeft aan de aansluittarieven vast te stellen op een kostendekkend niveau.

Hieronder is in meer detail weergegeven wat de consequenties voor de afzonderlijke tariefcategorieën zijn, van de keuzes die WML in haar tariefbeleid heeft gemaakt.

WML heeft 21 verschillende tarieven voor vastrecht, afhankelijk van de capaciteit van de aansluiting. Het verschil tussen het tarief en de kostprijs wordt verklaard door de winstmarge. Op basis van het verwachte aantal aansluitingen bedraagt de geschatte omzet op basis van het vastrechttarief €48,3 mln, dit is 50,2% van de totale omzet uit vastrecht en variabele tarieven. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor vastrecht in 2016 staat in bijlage 6.1.[23]

WML hanteert in beginsel één variabel tarief. Naast dit tarief hanteert WML ook nog een tariefgroep “waterverbruik gedifferentieerd tarief”. WML geeft aan dat het gedifferentieerde tarief

[22] Bron: “Begroting 2016 en MJB 2016-2020 WML tbv AvA 19 november 2015”.

[23] Vastrecht back-up aansluiting, vastrecht blusaansluiting, openbare blusvoorziening, bijdrage wettelijke veiligheid & inspectie en brandkraanrecht zijn niet opgenomen in de bijlage. De begrote omzet hiervan bedraagt € 4,9 mln.

een gewogen gemiddelde is van van verschillende tarieven voor verschillende klanten. Op basis van de verwachte afzet zoals weergegeven in het afzetplan van WML bedraagt de geschatte opbrengst op basis van het variabele tarief € 47,8 mln, dit is 49,8% van de totale omzet uit vastrecht en variabele tarieven. Een volledig overzicht van de kostprijzen en tarieven voor verbruik in 2016 staat in bijlage 6.2.

WML brengt nog overige tarieven in rekening, zoals tarieven voor nieuwe aansluitingen, wateronderbreking (afsluiting), aansluiting voor brandblusvoorziening en het herstellen van een beschadigde watermeter. Bij het vaststellen van deze tarieven gaat WML er vanuit dat deze precies de kosten van de bijbehorende diensten dekken.

4.4.2.2 Tariefstelling

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.[24]

Zoals toegelicht in 4.4.2.1 gebruikt WML bij het vaststellen van de meeste van haar tarieven de kostprijzen die uit het kostprijsmodel komen. WML gebruikt het kostprijsmodel als integraal onderdeel van haar bedrijfsvoering. Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven heeft WML bij de tarieven aangegeven hoe deze zijn afgeleid uit de kostprijs. WML rekent 51,5% van de kosten toe aan water (het variabele tarief) en 48,5% aan capaciteit (vastrecht), zie tabel 5. WML heeft het rendement verdeeld is in een verhouding van 74,4% tegenover 25,6% voor respectievelijk water (variabele tarief) en capaciteit (vastrecht). Hieruit blijkt dat de verhouding tussen kosten van water en capaciteit niet in lijn ligt met de verhouding tussen de rendementen van water en capaciteit.

Wanneer de marges op individueel tariefniveau worden bekeken blijkt dat er grote verschillen zijn per tariefcategorie. De winstmarge die behaald wordt op het individuele vastrecht verschilt per type aansluiting, van -9,3% van de kostprijs bij een aansluiting van 2,5 m^3/h tot 48,7% van de kostprijs bij een aansluiting van 6 m^3/h. De winstmarge bij het standaard variabele tarief is 6,2%. De winstmarge die gemiddeld in de gediferentieerde tariefgoep behaald wordt is -23,1%. Een overzicht van de marges van WML in 2016 staat in de bijlage, hierin is alleen het gemidelde van de tarieven in de categorie “waterverbruik gedifferentieerd tarief” opgenomen.

Voor het inzicht in de totstandkoming van de tarieven verwacht ACM dat WML per tarief

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

aangeeft hoe deze is afgeleid uit de kostprijs. ACM constateert dat het voor de gedifferentieerde tarieven niet inzichtelijk is op basis waarvan deze marges variëren. ACM benadrukt dat de marge per tarief niet per definitie gelijk hoeft te zijn, maar dat als een drinkwaterbedrijf de marge baseert op beleid, de marge dan voor iedere categorie toegelicht moet worden. WML maakt niet inzichtelijk waardoor de verschillen in individuele gedifferentieerde tarieven worden verklaard.

ACM plaatst een kanttekening bij de redelijkheid van de mate waarin individuele tarieven in verhouding staan tot de kosten. De negatieve marges danwel sterk afwisselende marges laten zien dat niet elk tarief in verhouding staat met de onderliggende kosten. De tariefstelling is grotendeels gebaseerd op een raming van de kosten. Echter, de gedifferentieerde tarieven zijn niet op kosten gebaseerd. Hoewel WML grotendeels kostengebaseerde tarieven rekent, concludeert ACM dat WML vooralsnog niet volledig voldoet aan artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

4.4.2.3 Transparantie 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. ACM heeft beoordeeld hoe WML hier invulling aan heeft gegeven.

Uit paragraaf 4.3.2.2 blijkt dat WML inzichtelijk maakt in het kostprijsmodel welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vreemd vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor water en capaciteit. Vervolgens maakt WML inzichtelijk hoe deze kosten worden toegerekend aan de individuele vastrecht en variabele tarieven. WML toont het verschil tussen deze kostprijzen en tarieven. Het verschil schrijft WML toe aan eigen vermogenskosten, oftewel de winstmarge.

Op basis van het bovenstaande is ACM van mening dat WML conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit handelt.

4.4.2.4 Niet discriminerende tarieven

Artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet stelt 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.

WML heeft verschillende vastrechttarieven, deze tarieven zijn afhankelijk van de aansluitcapaciteit van de afnemer. WML heeft ook verschillende variabele tarieven, namelijk een standaard variabel tarief en verschillende gedifferentieerde variabele tarieven [25] (zie ook paragraaf 4.4.2.1.). De standaard variabele tarieven zijn gerelateerd aan het verbruik van de afnemer. WML heeft toegelicht dat de in het kostprijs weergegeven gedifferentieerde variabele

[25] Zie hiervoor bijlage 6.2.2.

tarieven een gewogen gemiddelde zijn van de tarieven die zij in rekening brengt bij verschillende afnemers.

Uit de aansluitcategorieën van vastrecht die WML hanteert blijkt dat er een objectieve grondslag is bij het onderscheid dat wordt gemaakt. ACM meent dat er bij de gehanteerde categorieën voor het variabele tarief sprake is van prijsdiscriminatie. WML rekent verschillende tarieven voor gelijke verbruikscategorieën. Het is voor ACM niet inzichtelijk op basis van welke onderscheidende factoren WML gedifferentieerde variabele tarieven toepast. De stelling van WML dat dit samenhangt met grootverbruik lijkt niet terug te komen in de online gepubliceerde tarievenlijst voor zakelijke gebruikers. WML geeft aan dat deze gedifferentieerde tarieven historisch zo gegroeid zijn en dat zij bezig is deze categorie af te bouwen, maar dat dat een langdurig proces is. Uit de “Meerjarennota 2016-2020” blijkt echter dat de verwachte afzet van het gedifferentieerde tarief stijgt, terwijl de verwachte afzet van het reguliere variabele tarief afneemt tussen 2016 tot en met 2020.

Op basis van bovenstaande is ACM van mening dat WML niet handelt conform de eis van niet discriminerende tarieven zoals genoemd in artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.4.2.5 Ander water dan drinkwater

Artikel 10, vierde lid vereist dat het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend.

ACM concludeert uit de verkregen informatie dat WML geen ander water levert dan drinkwater. Op basis daarvan is de genoemde bepaling niet van toepassing op WML.

4.4.3 Publicatie van het tarievenoverzicht

Volgens artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit moet het drinkwaterbedrijf een overzicht publiceren haar tarieven. ACM heeft vastgesteld met een bezoek aan de website[26] op 10 februari 2016 dat WML haar vastrecht, variabele tarieven en aansluittarieven heeft gepubliceerd. Op basis hiervan concludeert ACM dat WML handelt conform artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

ACM merkt hierbij op dat het gedifferentieerde tarief voor grootverbruikers hierin niet terug te vinden is. Hierdoor is het voor ACM onduidelijk wanneer WML welk tarief in rekening brengt.

[26] https://www.wml.nl/nl-nl/158/5814/tarieven.aspx.

5 Conclusie WML

WML gebruikt met ingang van 2016 een kostprijsmodel om transparantie te bieden in de scheiding van kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken en het berekenen van kostprijzen. ACM is van mening dat het kostprijsmodel een stap in de juiste richting is om inzichtelijk te maken welke kosten worden gedekt door de drinkwatertarieven.

WML maakt inzichtelijk hoe de begrote kosten die zij gebruikt in het kostprijsmodel aansluiten met de bedrijfsbegroting van WML. WML verdeelt deze kosten over kosten voor wettelijke taken, kosten voor niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten. Daarnaast heeft WML in het kostprijsmodel bij waterlevering voor elk type vastrecht en variabel tarief een kostprijs berekend. Hierdoor heeft WML meer inzicht gegeven in de relatie tussen kosten en tarieven.

ACM blijft op enkele punten echter kritisch. Ten eerste, de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten. De lijst die WML gebruikt voor het scheiden van kosten waarborgt deze scheiding onvoldoende. Daarbij rekent WML alle activa toe aan drinkwater, terwijl deze activa ook worden gebruikt voor niet-drinkwateractiviteiten.

Ten tweede, de kostenefficiëntie. WML onvoldoende zichtbaar gemaakt op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. Wel heeft WML een vorm van efficiëntie betrokken bij de raming van de kosten, en heeft zij aannemelijk gemaakt rekening te houden met de prestaties van andere drinkwaterbedrijven.

Ten derde, de relatie tussen kostprijzen en tarieven. WML stelt haar tarieven vast op basis van haar eigen tariefbeleid. WML streeft naar stabiele tarieven en probeert schommelingen in tarieven te voorkomen. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de bijbehorende kostprijs van elk van de tarieven. Hierdoor is het inzichtelijk dat de marges (winst) per tarief erg verschillen. WML heeft voor deze verschillen geen verklaring gegeven. Het kostprijsmodel dat WML hanteert is een integraal onderdeel van de organisatie.
Tot slot meent ACM dat er sprake is van prijsdiscriminatie; een aantal van de tarieven voor afnemers van drinkwater verschillen, terwijl hiervoor geen objectieve basis is.

6 Bijlagen

6.1 Overzicht vastrechttarieven

Aansluitcategorie	Aantal afnemers	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
1,5 m^3/h	516.481	77,87	6,88%	83,23	42.988.606
2,5 m³/h	15.851	159,21	-9,31%	144,38	2.288.617
4 m³/h	134	307,43	5,46%	324,23	43.447
5 m³/h	502	420,17	24,05%	521,22	261.650
6,5 m³/h	575	606,65	35,54%	822,26	472.799
10 m³/h	385	1.108,82	40,56%	1.558,52	600.032
15 m³/h	94	1.956,10	42,79%	2.793,10	262.551
20 m³/h	132	2.926,21	42,48%	4.169,41	550.362
25 m³/h	18	3.999,25	44,24%	5.768,50	103.833
30 m³/h	24	5.162,17	44,68%	7.468,57	179.246
40 m³/h	11	7.722,30	43,63%	11.091,50	122.007
50 m³/h	10	10.554,09	42,87%	15.079,09	150.791
60 m³/h	3	13.623,06	42,63%	19.430,46	58.291
70 m³/h	3	16.391,20	48,67%	24.369,10	73.107
80 m³/h	1	19.239,82	44,75%	27.850,22	27.850
90 m³/h	2	22.160,73	41,38%	31.331,73	62.663
100 m³/h	0	25.147,40	38,44%	34.813,40	0
110 m³/h	0	28.194,49	35,82%	38.294,69	0
120 m³/h	1	31.297,57	33,48%	41.775,97	41.776
150 m^3/h	0	40.907,47	27,65%	52.218,97	0
215 m³/h	0	63.011,42	18,78%	74.847,17	0
Totaal					**48.287.629**

Tabel 7: Vastrechttarieven 2016 WML[27]

[27] Bron: kostprijsmodel 2016 WML.

6.2 Overzicht variabele tarieven

Verbruikscategorie	Verbruik in m^3	Kostprijs in EUR	Marge in procenten	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Standaard tarief					
0 - 300	51.031.463	0,65	6,15%	0,69	35.014.079
300 - 1000	4.991.811	0,65	6,15%	0,69	3.425.018
1000 - 10000	5.047.781	0,65	6,15%	0,69	3.463.420
> 10000	4.268.916	0,65	6,15%	0,69	2.929.020
Gedifferentieerd tarief					
0 - 300	213.936	0,65	-23,08%	0,50	107.994
300 - 1000	169.163	0,65	-23,08%	0,50	85.393
1000 - 10000	2.039.846	0,65	-23,08%	0,50	1.029.709
> 10000	3.487.084	0,65	-23,08%	0,50	1.760.271
Totaal					**47.814.903**

Tabel 8: Variabele tarieven 2016 WML[28]

[28] Bron: kostprijsmodel 2016 WML.