



Advies Rapportage drinkwatertarieven 2024

Ons kenmerk : ACM/UIT/619833
Zaaknummer : ACM/23/187235



Inhoudsopgave

Advies	1
Rapportage drinkwatertarieven 2024	1
1 Samenvatting	3
1.1 Algemeen	3
1.2 Toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2024	3
1.3 Bevindingen toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2024	4
2 Inleiding	7
2.1 Wettelijke context advies van de ACM	7
2.2 Doelstelling tarieftoezicht	7
2.3 Beoordelingsfrequentie en gerichte toetsing	8
2.4 Leeswijzer	8
3 Toetsingskader Drinkwatertarieven	9
3.1 Gerichte toetsing tarieven 2024	9
3.2 Inhoudelijke toetsing	10
3.3 Beschrijving kostprijsmodel	11
3.4 Betrokken informatie en proces	11
4 Toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven	13
4.1 Totstandkoming van de begroting	13
4.2 Werkwijze classificatie van activiteiten	14
4.3 Ander water dan drinkwater	15
4.4 Vermogenskosten	16
4.5 Totstandkoming van de omzet	20
4.6 Opbouw tarieven	21
4.7 Tariefstelling – op kosten gebaseerd	22
4.8 Tarieven zijn niet discriminerend	22
4.9 Tarieven zijn kostendekkend op totaalniveau	22
4.10 Toetsen publicatie van het tarievenoverzicht	23
4.11 Toetsing Waternet	23
5 Conclusie	25
5.1 Conclusie per toets	25
5.2 Conclusie Waternet	27
5.3 Tot slot	28
Bijlage 1. Kostprijsmodel	29

1 Samenvatting

1.1 Algemeen

De ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2024 van de drinkwaterbedrijven. De Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling vormen het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater. De ACM geeft in dit rapport haar advies over alle drinkwaterbedrijven weer.

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

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

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

Ten aanzien van de tarieven acht de ACM het dan ook noodzakelijk dat de opbouw van de tarieven transparant is en dat de tarieven in redelijke verhouding staan tot de kosten. Dit betekent dat de drinkwaterbedrijven duidelijk moeten maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten. Voor een goede toetsing heeft de ACM uniforme kostprijsmodellen nodig. Op dit moment zijn de kostprijsmodellen die de ACM ontvangt voor de toetsing sterk verschillend in vorm en kwaliteit. De ACM verzoekt de ILT om in overleg met de sector tot een uniform model voor het kostprijsmodel te komen. De ACM acht het kostprijsmodel van Evides hiervoor geschikt als voorbeeld.

In het verleden zijn met enige regelmaat tekortkomingen geconstateerd bij de toetsing van de drinkwatertarieven. In 2018 is gebleken dat deze tekortkomingen grotendeels zijn weggenomen, waardoor de ILT de ACM destijds heeft verzocht enkel een aantal geselecteerde toetsen uit te voeren. Deze toetsen hebben onder andere betrekking op de:

- Totstandkoming van de begroting;
- Classificatie van activiteiten;
- Vermogenskosten.

Een gedetailleerd overzicht van de specifiek uit te voeren toetsen is opgenomen in paragraaf 3.23.2.

1.2 Toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2024

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

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

Dit jaar toetst de ACM weer alle drinkwaterbedrijven, waarbij een gerichte toetsing geldt voor de negen drinkwaterbedrijven met een verlaagde toetsingsfrequentie. De toetsing van Waternet omvat, gelet op de eerdere tekortkomingen, voor 2024 alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie”¹ en “verbeterplan”. Ook wordt voor Waternet specifiek aandacht besteed aan de verbeterpunten uit de toetsingsronde over 2023.

De ACM merkt op dat het toetsen van de opbouw van de tarieven op dit moment geen onderdeel is van de risicogerichte toetsing op negen drinkwaterbedrijven. De ACM vindt het echter wel waardevol dat deze opbouw op transparante wijze wordt gemaakt door de drinkwaterbedrijven en dat dit ook getoetst wordt. De ACM verzoekt de ILT de ILT daarom de toetsen die zien op de opbouw van de tarieven volgende toetsingsronde ook op te nemen in de opdracht aan de ACM. Verder adviseert de ACM om de toetsing op de overschrijding van de toegestane vermogenskosten jaarlijks uit te voeren voor alle drinkwaterbedrijven, om er zeker van te zijn dat alle (mogelijke) overschrijdingen weer teruggegeven worden aan de consumenten.

1.3 Bevindingen toetsing totstandkoming drinkwatertarieven 2024

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

Bedrijf	Conclusie	Aandachtspunten en opmerkingen
Brabant Water	Handelt volgens wet, besluit en regeling.	- Verdeelsleutel voor de indirecte kosten van ander water was onvoldoende duidelijk. Brabant Water heeft toegelicht dat de verdeelsleutel op afzet is gebaseerd. - Brabant Water heeft lage begrote vermogenskosten in relatie tot de investeringen. Het was niet de bedoeling om de WACC-ruimte suboptimaal te benutten, dit komt doordat binnen het proces bij Brabant Water vroeger in het jaar (juni) het tariefbesluit genomen moet worden. Het formele begrotingsproces wordt doorlopen in het najaar. Hierbij is een aantal inschattingen aangepast op basis van voortschrijdend inzicht, wat een hoger tarief zou rechtvaardigen. Brabant Water heeft deze fout niet met terugwerkende kracht hersteld in de tarieven, wat de ACM begrijpt. In 2024 worden investeringen gefinancierd vanuit het eigen vermogen. De ACM adviseert de ILT de benutting van de WACC-ruimte door Brabant Water in de toekomst nauw te controleren, zodat voorkomen wordt dat onnodig eigen vermogen wordt aangesproken.
Dunea	Handelt volgens wet, besluit en regeling.	- Het was onvoldoende duidelijk hoe de aansluiting via reclassificaties tot stand kwam. De reclassificaties zijn toegelicht en inzichtelijk gemaakt met een aanpassing in het kostprijsmodel. - Dunea had in het kostprijsmodel geen duidelijk overzicht opgenomen van de activiteiten die in het toetsingskader van de ILT zijn opgenomen. Op verzoek van de ACM is dit toegevoegd. - Dunea heeft invulling gegeven aan het verzoek van de ACM, uit de toetsing van 2022, om de bestemming van het geleverde water aan grootverbruikers te achterhalen.
Evides	Handelt volgens wet, besluit en regeling.	Geen aandachtspunten

¹ In de rapportage van 2023 stond vermeld dat ACM dit in 2024 wel zou toetsen op basis van een nieuw te ontwikkelen kader door ILT en VEWIN.

Bedrijf	Conclusie	Aandachtspunten en opmerkingen
Oasen	Handelt volgens wet, besluit en regeling.	- Oasen heeft onderhoudskosten voor brandkranen gedeeltelijk toegewezen aan de wettelijke drinkwatertaak. Oasen heeft toegelicht dat een aantal brandkranen wordt gebruikt om het leidingnet te spuien (schoon te maken) wat bijdraagt aan het leveren van een goede drinkwaterkwaliteit. Op basis van deze uitleg oordeelt de ACM dat Oasen voldoet. - Oasen heeft invulling gegeven aan het verzoek van de ACM, uit de toetsing van 2022, om de bestemming van het geleverde water aan grootverbruikers te achterhalen.
PWN	Handelt volgens wet, besluit en regeling.	Er zijn twee versies van het kostprijsmodel aangeleverd. Het verschil (€ 95k) tussen de versies wordt veroorzaakt door het werken met marges voor de eigen vermogenskosten drinkwater en de eigen vermogenskosten vastrecht als gevolg van het apart presenteren van "ander water". Dit verschil is in het nadeel van PWN. Met de aantekening dat dit verschil de eigen materialiteitsgrens overschrijdt en omdat de begroting van PWN aansluit op het kostprijsmodel, concludeert de ACM dat PWN voldoet.
Vitens	Handelt volgens wet, besluit en regeling.	Vitens heeft aangegeven dat ze de het kostprijsmodel in lijn met voorgaande jaren hebben opgesteld. Ten aanzien van de verdeelsleutel voor het proces "Logistiek (A-BM)", heeft Vitens aangegeven dat meer zou moeten worden toegewezen aan het hoofdproces "Distributie" en dit in de volgende tariefberekening aan te passen. Vitens merkt op dat de totale kosten, die worden verdeeld met deze verdeelsleutel, ten aanzien van dit proces een niet materieel bedrag betreffen van € 1,8 miljoen. Vitens heeft de materialiteitsgrens gesteld op ~€ 5,6 miljoen (1,5% van de totale bedrijfskosten), waardoor dit binnen de gestelde grens valt. De ACM kan de impact van deze aanpassing op het kostprijsmodel en de tarieven niet inschatten. Dit komt enerzijds doordat de proceswijzigingen in de verdeelsleutels verwerkt zitten en deze in het kostprijsmodel en overige verstrekte informatie niet inzichtelijk zijn gemaakt. Anderzijds is nu de toets met betrekking tot de opbouw van de tarieven niet uitgevoerd, wat laat zien hoe de kosten vervolgens tot uitdrukking in de tarieven komen. De ACM oordeelt dat Vitens voldoet, omdat er geen duidelijke aanwijzing is dat er andere kosten dan die voor de wettelijke drinkwatertaak zijn doorberekend. De ACM adviseert om Vitens volgend jaar op zowel de verdeelsleutels (toetsing splitsing van de kosten) als de opbouw van de tarieven te toetsen, om te kunnen controleren of de verdeelsleutels de processen zijn geoptimaliseerd.
Waternet	Handelt volgens wet, besluit en regeling.	- Op basis van de toetsing van de drinkwatertarieven voor 2024 concludeert de ACM nu dat Waternet beterschap toont. - De kwaliteit van de aangeleverde documentatie is verbeterd. - De ACM heeft voor geen van de toetsen kunnen constateren dat Waternet zich niet houdt aan de vereisten in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. - Waternet heeft toelichting gegeven op de wijze waarop Waternet onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten. Dit was eerder niet duidelijk voor de ACM. Op basis van de beschikbare informatie ziet de ACM daarom dat Waternet voldoet en geen andere kosten dan die voor de wettelijke drinkwatertaak in de drinkwatertarieven heeft doorberekend. - Voor Waternet heeft de ACM een aantal discrepanties geconstateerd tussen de verbruiksprognoses in het kostprijsmodel en het toelichtingendocument. De verbruiksprognoses in het kostprijsmodel, die gebruikt zijn om de tariefberekeningen te maken, zijn correct. - De ACM adviseert de ILT om de huidige frequentie en selectie van toetsen voor Waternet te handhaven voor 2025.

Bedrijf	Conclusie	Aandachtspunten en opmerkingen
WBG	Handelt volgens wet, besluit en regeling.	WBG heeft invulling gegeven aan het verzoek van de ACM, uit de toetsing van 2022, om de leveringen boven de 100.000 m³ te classificeren als ander water.
WMD	Handelt volgens wet, besluit en regeling.	Geen aandachtspunten
WML	Handelt volgens wet, besluit en regeling.	De ACM raadt WML aan om het vaste percentage voor overheadkosten te herzien omdat dit gebaseerd is op een analyse die al uit 2019 stamt.

2 Inleiding

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

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

2.1 Wettelijke context advies van de ACM

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

De ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient de ILT bij de uitoefening van het toezicht op artikel 12, derde lid van de Drinkwaterwet en paragraaf 2.1 van het Drinkwaterbesluit advies te vragen aan de ACM. Op 20 december 2023 heeft de ILT per brief de ACM gevraagd een gerichte toetsing uit te voeren en advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2024.²

2.2 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen³. De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de Rijksoverheid is daarbij toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend⁴.

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

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

Het tarieftoezicht moet worden geplaatst in het kader van het belang van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening. Tegelijkertijd is uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Drinkwaterwet duidelijk dat dit belang niet ten koste mag gaan van het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater en het belang van leveringszekerheid en continuïteit. Kwaliteit van de drinkwatervoorziening staat voorop en alle kosten die nodig zijn om dat te realiseren, dienen bij de bepaling van het tarief meegenomen te worden. Daarbij wordt opgemerkt dat duurzame veiligstelling van

² Adviesverzoek totstandkoming drinkwatertarieven 2024: ACM/INT/491998.

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

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

de drinkwatervoorziening een kernpunt van de wet is en dat drinkwaterbedrijven voldoende moeten investeren om ook op de lange termijn een goede drinkwatervoorziening te verzekeren.⁵

De centrale elementen van het toezicht op de drinkwatertarieven zijn de eisen van kostendekkendheid, transparantie en non-discriminatie van de tarieven. Deze beginselen zijn in de Drinkwaterwet vastgelegd. De consument dient als gebonden afnemer te worden beschermd tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf. Een negatief effect van deze monopoliepositie kan namelijk zijn dat het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening brengt die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.⁶

2.3 Beoordelingsfrequentie en gerichte toetsing

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

Dit jaar toetst de ACM weer alle drinkwaterbedrijven, waarbij een gerichte toetsing geldt voor de negen drinkwaterbedrijven met een verlaagde toetsingsfrequentie. De toetsing van Waternet omvat, gelet op de eerdere tekortkomingen, voor 2024 alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie”⁷ en “verbeterplan”. Ook wordt voor Waternet specifiek aandacht besteed aan de verbeterpunten uit de toetsingsronde over 2023.

Deze rapportage bevat het resultaat van de toetsing en daarmee het advies over de tarieven van het tariefjaar 2024 van alle drinkwaterbedrijven. De ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van elk van de drinkwaterbedrijven.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijft de ACM de uitwerking van de, in paragraaf 2.1 beschreven, context in een concreet toetsingskader. Hierin is ook de achtergrond van de gerichte toetsing beschreven. In hoofdstuk 4 volgt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2024. De ACM vat haar oordeel over de door haar uitgevoerde toetsen samen in hoofdstuk 5.

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

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

⁷ In de rapportage van 2023 stond vermeld dat ACM dit in 2024 wel zou toetsen op basis van een nieuw te ontwikkelen kader door ILT en VEWIN. Dit kader is vooralsnog niet ontwikkeld.

3 Toetsingskader Drinkwatertarieven

Ten behoeve van de toetsing van de drinkwatertarieven heeft de ILT, in overleg met de ACM, het Toetsingskader drinkwatertarieven (hierna: Toetsingskader) opgesteld. Dit Toetsingskader biedt de drinkwaterbedrijven nader inzicht in de wijze waarop zij invulling moeten geven aan het wettelijk kader.

Het Toetsingskader geeft aan hoe de verschillende onderdelen van de wet getoetst worden en waarover (meer) informatie moet worden versterkt of (meer) toelichting moet worden gegeven. Met dit toetsingskader heeft de toezichthouder beoogd de wijze van de toetsing van de tarieven transparanter te maken door het formaliseren van de door de jaren heen gehanteerde toetsingsmethodiek. Bij de toetsing van de drinkwatertarieven 2024 is het Toetsingskader 2023 als uitgangspunt gehanteerd. Hoewel in de huidige toetsingsronde niet alle in dit Toetsingskader beschreven toetsen zijn uitgevoerd, is de methodische beschrijving uit het Toetsingskader onverminderd van toepassing.

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

3.1 Gerichte toetsing tarieven 2024

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.3 voert de ACM op verzoek van de ILT een gerichte toetsing uit. Dit betekent dat niet alle toetsen uit het Toetsingskader zijn uitgevoerd. De ILT heeft hiervoor een meerjarenplan opgesteld om te zorgen dat elke wettelijke vereiste met voldoende regelmaat getoetst wordt. In haar adviesaanvraag heeft de ILT per drinkwaterbedrijf gespecificeerd welke wettelijke vereisten dit jaar getoetst worden. Deze selectie is mede gemaakt op basis van voorgaande beoordelingen en de aanpassing van het Toetsingskader. De gerichte toetsing houdt dit jaar in dat alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023 worden uitgevoerd, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie” en “verbeterplan”.

3.1.1 Vrijstellingen en beoordelingsfrequentie

De ILT heeft tot en met 2022 elk jaar een aantal drinkwaterbedrijven vrijgesteld van specifieke toetsen. Bij deze bedrijven zijn enkel de essentiële toetsen uitgevoerd (eventueel aangevuld met een specifiek aandachtspunt). Per 2023 heeft de ILT deze werkwijze aangepast. Structureel goed presterende drinkwaterbedrijven kwamen per 2023 in aanmerking voor een verlaging van de beoordelingsfrequentie, in plaats van een vrijstelling van specifieke toetsen. De beoordeling over 2022 vormde het ijkpunt voor het eventueel toekennen van een verlaging van de beoordelingsfrequentie. Uiteindelijk zijn negen van de tien drinkwaterbedrijven in 2023 in aanmerking gekomen voor de verlaging van de toetsingsfrequentie. Alleen voor Waternet geldt dat de drinkwatertarieven in 2023 zijn getoetst, als gevolg van tekortkomingen die de afgelopen jaren zijn geconstateerd.

Ondanks het feit dat de drinkwaterbedrijven in de afgelopen jaren over het algemeen goed hebben gepresteerd in de toetsing, merkt de ACM net als in 2022 op dat het verlagen van de beoordelingsfrequentie ertoe kan leiden dat gebreken in het handelen van de drinkwaterbedrijven niet worden opgemerkt. De ACM adviseert om enkele essentiële toetsen jaarlijks uit voeren, in het bijzonder de toets op de gerealiseerde en gebudgetteerde vermogenskosten. Deze toetsen waarborgen dat de drinkwaterbedrijven zich houden aan de vastgestelde gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet (WACC) en dat gebreken worden opgemerkt. De WACC bepaalt het rendement dat drinkwaterbedrijven mogen behalen en beschermt de afnemer tegen te hoge tarieven. Jaarlijkse toetsing van de WACC garandeert dat alle (mogelijke) overschrijdingen weer teruggegeven worden aan de consumenten.

Dit jaar toetst de ACM weer alle drinkwaterbedrijven, waarbij een gerichte toetsing geldt voor de negen drinkwaterbedrijven met een verlaagde toetsingsfrequentie. De toetsing van Waternet omvat, gelet op de eerdere tekortkomingen, voor 2024 alle wettelijke toetsen uit het Toetsingskader Drinkwatertarieven 2023, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie” en “verbeterplan”. Ook wordt voor Waternet specifiek aandacht besteed aan de verbeterpunten uit de toetsingsronde over 2024.

3.2 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in paragraaf 2.32.3 toetst de ACM in 2024 voor Waternet alle wettelijke verplichtingen, met uitzondering van het aspect “kostenefficiëntie” en “verbeterplan”. Voor de overige drinkwaterbedrijven toetst de ACM een selectie van de wettelijke verplichtingen.

Op verzoek van de ILT zijn de volgende toetsen in 2024 uitgevoerd.

3.2.1 Toetsen van de kosten

3.2.1.1 Totstandkoming van de begroting

1. Uit de begroting moet blijken op welke wijze de kosten, waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd, in het tarief zijn verwerkt (Drinkwaterwet, artikel 12, eerste lid);

3.2.1.2 Splitsing kosten naar drinkwatertaken

2. Als kosten, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de wet, die ten grondslag liggen aan het tarief, bedoeld in artikel 11 van de wet, worden aangemerkt kosten die zijn of worden gemaakt ten behoeve van de taken, genoemd in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet (Drinkwaterbesluit, artikel 8, eerste lid);
3. Het door het drinkwaterbedrijf gepubliceerde tarievenoverzicht moet inzicht verschaffen in de wijze waarop kosten voor levering via het distributienet van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Drinkwaterbesluit, artikel 10, vierde lid).

3.2.1.3 Vermogenskosten

4. Getoetst wordt of de waarde van de activa voor 2024 zoals opgenomen in het kostprijsmodel in lijn ligt met de waardering zoals opgenomen in de jaarrekening 2022 (Drinkwaterwet, artikel 11, vierde lid);
5. Het drinkwaterbedrijf dient toe te lichten hoe zij vanuit de totale activa een verdeling hebben gemaakt naar (i) enkelvoudige inzet of (ii) meervoudige inzet. In geval van meervoudige inzet van de activa zal het drinkwaterbedrijf toe moeten lichten hoe zij de verdeling heeft gemaakt van de activawaarde en de afschrijvingskosten over de activiteiten waar het actief op toeziet (Drinkwaterwet, artikel 11, derde lid);
6. De activawaarde moet worden bepaald als het gemiddelde van het begrote totaal van de activa per 1 januari en 31 december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend. Liquide middelen worden niet gerekend tot de activawaarde (Drinkwaterregeling, artikel 6, tweede lid);
7. De begrote kosten ten behoeve van de bevordering van een goed drinkwatervoorziening in het buitenland mogen niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet (Drinkwaterbesluit, artikel 8, tweede lid);
8. De vermogenskosten die het drinkwaterbedrijf begroot mogen niet meer bedragen dan het product van de door de minister vastgestelde WACC en de begrote activawaarde. Als de gerealiseerde WACC is overschreden, dient deze in mindering te worden gebracht op de toegestane vermogenskosten (Drinkwaterwet, artikel 11, tweede lid, Drinkwaterregeling, artikel 6, eerste lid en Drinkwaterbesluit, artikel 8, derde lid);
9. Een eventueel positief verschil tussen het bedrijfsresultaat en toegestane vermogenskosten in jaar t-2 moet worden gecompenseerd in de tarieven voor het jaar t (Drinkwaterwet, artikel 12, tweede en derde lid).

3.2.1.4 Toetsen van de opbrengsten

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

3.2.1.5 Toetsen van de tarieven

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

3.2.1.6 Overkoepelende toetsen

14. Een drinkwaterbedrijf moet kostendekkende tarieven hanteren. Een drinkwaterbedrijf voldoet in ieder geval aan de eis van kostendekkendheid wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken (op basis van de gehanteerde tarieven) niet meer bedraagt dan de som van de totale begrote kosten voor deze taken. Hierbij wordt vastgesteld of de tarieven van de drinkwatertaken op totaal niveau kostendekkend zijn (Drinkwaterbesluit, artikel 9, derde lid);
15. Vastgesteld wordt of het drinkwaterbedrijf een tarievenoverzicht heeft gepubliceerd waarin tenminste de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter voor de verschillende afnemers zijn opgenomen. Getoetst wordt of deze tarieven tijdig en volledig zijn gepubliceerd. De gepubliceerde tarieven mogen niet afwijken van de in het kostprijsmodel gepresenteerde tarieven (Drinkwaterbesluit, artikel 10, eerste en tweede lid).

3.2.2 Drinkwaterbedrijven uitgezonderd van specifieke toetsen

Op verzoek van de ILT, en vanwege de uitkomsten van de toetsing op de drinkwatertarieven 2023, worden toets 4, 5, 6, 11, 12, 13 en 15 zoals hierboven weergegeven enkel uitgevoerd voor Waternet. De overige drinkwaterbedrijven zijn van deze toetsen vrijgesteld.

De ACM merkt op dat het toetsen van de opbouw van de tarieven op dit moment geen onderdeel is van de risicogerichte toetsing op negen drinkwaterbedrijven. De ACM vindt het echter wel waardevol dat deze opbouw op transparante wijze wordt gemaakt door de drinkwaterbedrijven en dat dit ook getoetst wordt. De ACM verzoekt de ILT de ILT daarom de toetsen die zien op de opbouw van de tarieven volgende toetsingsronde ook op te nemen in de opdracht aan de ACM.

3.3 Beschrijving kostprijsmodel

Alle drinkwaterbedrijven hanteren een kostprijsmodel ter onderbouwing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2024, deze is nader toegelicht in Bijlage 1. Het doel van de kostprijsmodellen is om op transparante wijze aan te tonen dat de drinkwatertarieven kostendekkend, transparant en non-discriminatoir zijn. Ieder individueel drinkwaterbedrijf is daarbij verantwoordelijk voor de invulling van dit kostprijsmodel. Het kostprijsmodel dient er ook voor om de kosten voor drinkwatertaken en niet-drinkwatertaken afzonderlijk inzichtelijk te maken (ter voorkoming van kruissubsidiëring). De ACM gebruikt dit kostprijsmodel om de toetsing op de drinkwatertarieven 2024 uit te kunnen voeren.

3.4 Betrokken informatie en proces

In december 2023 heeft de ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2024 de volgende informatie van de ILT per drinkwaterbedrijf ontvangen:

- Kostprijsmodel 2024;

- Onderbouwing tarieven 2024;
- Begroting (goedgekeurd door de aandeelhouders) 2024;
- Bedrijfsverslag 2022 (gecontroleerd door een onafhankelijke accountant), om de gerealiseerde WACC aan te tonen;
- Overige bijlagen ter verduidelijking/ondersteuning/onderbouwing bij het kostprijsmodel.

4 Toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven

In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de verrichte toetsen op de totstandkoming van de drinkwatertarieven en de uitkomsten daarvan per drinkwaterbedrijf. In paragraaf 4.11 zal worden ingegaan op de toetsing van Waternet.

4.1 Totstandkoming van de begroting

4.1.1 Toelichting toets

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

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

4.1.2 Beoordeling ACM

De ACM stelt vast dat de aansluiting tussen de concernbegroting en de kosten in het kostprijsmodel voor ieder drinkwaterbedrijf zichtbaar is vastgelegd, en dat de aansluiting achteraf op grond van de begroting is te maken. De ACM stelt vast dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet. De aandachtspunten per drinkwaterbedrijf zijn waar relevant hieronder vermeld.⁸

4.1.3 Aandachtspunten per bedrijf

4.1.3.1 Dunea

De ACM heeft aanvullende vragen gesteld omdat de aansluiting tussen de concernbegroting en het kostprijsmodel via reclassificaties onvoldoende duidelijk was. Dunea heeft in haar beantwoording toegelicht dat deze reclassificaties verschuivingen van kostencategorieën betreffen aan de meerjarenbegroting kant en dit geen invloed heeft op het kostprijsmodel of de tarieven. De eerste reclassificatie van € 5,9 miljoen euro is in de begroting als opbrengsten opgevoerd en wordt in het kostprijsmodel als een vermindering van de kosten meegenomen zodat de begroting en het kostprijsmodel op elkaar aansluiten. De tweede reclassificatie heeft betrekking op een verschuiving van € 0,3 miljoen van operationele kosten naar afschrijvingen, belastingen en rente. Gegeven deze uitleg voldoet Dunea aan artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.1.3.2 PWN

De ACM heeft PWN gevraagd naar de twee toegestuurde versies van het kostprijsmodel en het verschil tussen de beide modellen. PWN ligt toe dat de eerste versie van het kostprijsmodel als basis heeft gediend voor de berekening van de tarieven en hier de aansluiting met de begroting in heeft plaatsgevonden. In de tweede versie is "ander water" als aparte activiteit geclassificeerd om te voldoen aan het toetsingskader. Het verschil (€ 95k) tussen de versies wordt veroorzaakt door het werken met marges voor de eigen vermogenskosten drinkwater en de eigen vermogenskosten vastrecht als gevolg van het apart presenteren van "ander water". Het verschil ligt echter wel hoger dan de vermelde materialiteitsgrens (€ 5k). De totale kosten liggen in de eerste versie, die als basis heeft gediend voor de tarieven, lager dan in tweede versie. Dit is in het nadeel van PWN en zorgt ervoor dat ze de marges niet volledig kunnen benutten. De ACM adviseert PWN om de volgende keer één kostprijsmodel conform het

⁸ Zoals ook blijkt uit paragraaf 1.3, heeft niet ieder bedrijf aandachtspunten. Daarom worden alleen de relevante aandachtspunten per bedrijf per toets gepresenteerd.

toetsingskader aan te leveren. ACM concludeert, omdat de begroting van PWN aansluit op het kostprijsmodel, dat PWN gegeven deze constatering voldoet aan artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

4.2 Werkwijze classificatie van activiteiten

4.2.1 Toelichting toets

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

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

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

4.2.2 Beoordeling ACM

De ACM stelt vast dat de drinkwaterbedrijven alleen de kosten van wettelijke taken in de drinkwatertarieven hebben doorberekend en dat zij daarbij voldoende inzicht hebben gegeven in de keuzes, overwegingen en uitgangspunten bij het toewijzen van de kosten aan elk van de activiteiten. De ACM stelt vast dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit. Hieronder volgen de aandachtspunten per drinkwaterbedrijf.

4.2.3 Aandachtspunten per bedrijf

4.2.3.1 Dunea

Dunea had in het kostprijsmodel geen duidelijk overzicht opgenomen van de activiteiten die in het toetsingskader van de ILT zijn opgenomen. De ACM kon daardoor niet beoordelen of een activiteit als wettelijk of niet-wettelijk was geclassificeerd. Dunea heeft dit op verzoek van de ACM aangepast en een duidelijk overzicht van activiteiten opgenomen. De ACM heeft dit overzicht bekeken en concludeert dat Dunea, gegeven deze uitleg, handelt conform artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit.

4.2.3.2 Oasen

Aan Oasen heeft de ACM een vraag gesteld over de onderhoudskosten van brandkranen. Oasen heeft deze kosten gedeeltelijk toegewezen aan de wettelijke drinkwatertaak, terwijl de aanleg, het onderhoud en de inspectie van brandkranen door de ILT als niet-wettelijke activiteit is gedefinieerd. Oasen heeft toegelicht dat een aantal brandkranen wordt gebruikt om het leidingnet te spuien (schoon te maken) wat bijdraagt aan het leveren van een goede drinkwaterkwaliteit. Op basis van deze uitleg oordeelt de ACM dat Oasen handelt conform artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit.

4.2.3.3 Waternet

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

4.2.3.4 Vitens

De ACM heeft Vitens gevraagd naar de onderbouwing en toelichting van de gehanteerde verdeelsleutels in het kostprijsmodel. Vitens heeft hiervoor een verdere onderbouwing en toelichting verstrekt. Ten aanzien van de verdeelsleutel voor het proces "Logistiek (A-BM)" merkt Vitens op dat deze verdeelsleutel niet meer past bij de actuele situatie. De afgelopen jaren zijn er een aantal proceswijzigingen geweest, waardoor er per saldo meer toegerekend zou moeten worden aan het hoofdproces Distributie en minder aan het hoofdproces Aansluiting. Vitens heeft aangegeven dit in de volgende tariefberekening aan te passen en dat hierbij opgemerkt dient te worden dat, de totale kosten die worden verdeeld, een niet materieel bedrag betreffen van € 1,8 miljoen. Vitens heeft de materialiteitsgrens gesteld op ~€ 5,6 miljoen (1,5% van de totale bedrijfskosten), waardoor dit binnen de gestelde grens valt. De ACM kan de impact van deze aanpassing op het kostprijsmodel en de tarieven niet inschatten. Dit komt enerzijds doordat de proceswijzigingen in de verdeelsleutels in het kostprijsmodel en de overige verstrekte informatie niet inzichtelijk zijn gemaakt. Anderzijds is nu de toets met betrekking tot de opbouw van de tarieven niet uitgevoerd, wat laat zien hoe de kosten tot uitdrukking in de tarieven komen. De ACM oordeelt, omdat er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat er andere kosten dan die voor de wettelijke drinkwatertaak zijn doorberekend, dat Vitens voldoet aan artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit. De ACM adviseert om Vitens volgend jaar op zowel de verdeelsleutels (toetsing splitsing van de kosten) als de opbouw van de tarieven te toetsen, om te kunnen controleren of de verdeelsleutels op de processen zijn geoptimaliseerd.

4.2.3.5 Uniform kostprijsmodel

Voor een goede toetsing heeft de ACM nodig dat de kostprijsmodellen op uniforme wijze worden aangeleverd, waardoor het voor de ACM beter navolgbaar wordt op welke wijze tarieven tot stand komen. Op dit moment zijn de kostprijsmodellen die de ACM ontvangt voor de toetsing sterk verschillend in vorm en kwaliteit. Het is wenselijk om meer te werken met doorlinken binnen het sjabloon en duidelijkere bronvermeldingen (naar eventuele andere bestanden en tabbladen), om de begrijpelijkheid te vergroten. Ook wordt het werkbaarder als bijvoorbeeld alle drinkwaterbedrijven een samenvattend tabblad '*rapportage ILT*' opnemen in het kostprijsmodel zoals een aantal drinkwaterbedrijven nu ook al doen. De ACM verzoekt de ILT om in overleg met de sector tot een uniform model voor het kostprijsmodel te komen. Dit heeft geen betrekking op de wijze waarop tarieven tot stand komen, maar betreft slechts de vorm en kwaliteit waarop de kostprijsmodellen worden aangeleverd. De ACM acht het kostprijsmodel van Evides hiervoor geschikt als voorbeeld.

4.3 Ander water dan drinkwater

4.3.1 Toelichting toets

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

De Drinkwaterwet (artikel 1) omschrijft drinkwater als "water bestemd of mede bestemd om te drinken, te koken of voedsel te bereiden dan wel voor andere huishoudelijke doeleinden, met uitzondering van warm tapwater, dat door middel van leidingen ter beschikking wordt gesteld aan consumenten of andere afnemers". 'Ander water' is water dat – ongeacht of het van drinkwaterkwaliteit is – gebruikt wordt voor een andere toepassing, zoals industrie- of productiewater.

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

4.3.2 Beoordeling ACM

De ACM stelt vast dat de drinkwaterbedrijven inzicht hebben verschaft in de wijze van kostentoe rekening voor de levering via het distributienet van ander water en de afzet van ander water. De drinkwaterbedrijven geven hiermee voldoende inzicht in de afzet van 'ander water' (in m³) en zodoende voldoende inzicht in het relatieve belang van deze categorie. De drinkwaterbedrijven handelen hiermee conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit. De drinkwaterbedrijven maken echter (nog) geen onderscheid in de kost- en verkoopprijzen tussen drinkwater en ander water. Een dergelijk onderscheid zorgt voor beter inzicht in het relatieve belang van de verschillende categorieën. De aandachtspunten per bedrijf zijn hieronder gepresenteerd.

4.3.3 Aandachtspunten per bedrijf

4.3.3.1 Brabant Water

De ACM heeft Brabant Water om verdere specificatie van de verdeelsleutel van indirecte kosten, die worden toegeschreven aan ander water, gevraagd. Volgens Brabant Water wordt dit gedaan door middel van het percentage van de afzet aan grootverbruikers. Op basis van deze uitleg voldoet Brabant Water aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.3.3.2 PWN

Aan PWN heeft de ACM een vraag gesteld over het verschil in de classificatie van ander water tussen de twee aangeleverde kostprijsmodellen. PWN heeft toegelicht dat het aandeel ander water in volume is toegenomen in 2024 ten opzichte van voorgaande jaren als gevolg van de interpretatie van ILT om drinkwaterleveringen aan de levensmiddelen- en farmaceutische industrie als ander water en niet-wettelijk te classificeren. PWN heeft deze lijn gevolgd in de tweede versie van het kostprijsmodel. PWN heeft de tarieven berekend conform de eerste versie vanwege een aantal redenen: Ze leveren drinkwater en geen ander water aan deze klanten, ze hanteren geen ander tarief voor zakelijke klanten, de totale kosten en volumes inclusief ander water dienen ze mee te nemen in de tariefberekening. Gegeven deze uitleg voldoet PWN aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit. ACM heeft PWN verzocht om volgende keer één kostprijsmodel aan te leveren.

4.3.3.3 WML

De ACM heeft WML gevraagd om een toelichting met betrekking tot de toerekening van de overheadkosten. WML licht toe dat er een gedetailleerde analyse is uitgevoerd om tot dit percentage te komen. De ACM raadt aan om dit percentage te herzien omdat deze analyse uit 2019 stamt. Desondanks handelt WML in lijn met artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4 Vermogenskosten

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

4.4.1 Waardering historische kostprijs

4.4.1.1 Toelichting toets

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

Uit de waarderingsgrondslagen van de jaarrekening van het drinkwaterbedrijf dient te blijken dat waardering tegen historische kosten plaatsvindt. Ook dient te blijken op welke wijze de activawaarde uit het kostprijsmodel zich verhoudt tot de activawaarde in de jaarrekening. Vanwege het tijdsaspect is een toelichting (verloopstaat) nodig tussen de werkelijke stand van de laatste jaarrekening (voor 2022) en de verwachte activawaarde zoals opgenomen in het kostprijsmodel (voor 2024).

4.4.1.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft deze toets op verzoek van de ILT alleen uitgevoerd voor Waternet.

Uit de waarderingsgrondslagen van de Jaarrekening Gemeente Amsterdam 2022 blijkt dat de activa tegen verkrijgings- of vervaardigingsprijs zijn gewaardeerd en verminderd met de (cumulatieve) afschrijvingen op basis van de geschatte technische levensduur. De afschrijving gebeurt op lineaire basis en vangt aan in het jaar volgend op het jaar van ingebruikname. Waternet maakt in het toelichtingendocument een uitsplitsing van de activawaarde naar de verschillende taken, waaronder de drinkwatertaak. In het kostprijsmodel en in het toelichtingendocument geeft Waternet een overzicht van de verloopstaat, waarmee duidelijk wordt hoe de verwachte activawaarde per 31 december 2024 zich verhoudt tot de werkelijke stand per 31 december 2022. Ten behoeve van de berekening van de verwachte activawaarde voor de wettelijke drinkwaterlevering rekent Waternet een deel van de activa toe aan de levering van ander water, op basis van het aandeel van ander water in de totale drinkwaterlevering (2%).

4.4.1.3 Conclusie

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

4.4.2 Toerekening kosten activa

4.4.2.1 Toelichting toets

Artikel 11, derde lid van de Drinkwaterwet schrijft voor dat de toerekening van de kosten van materiële vaste activa plaatsvindt op basis van afschrijvingsmethoden en afschrijvingstermijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald. De bedrijfseconomische principes houden in dat kosten verdeeld worden op basis van het relatieve gebruik (de inzet) van het actief voor een bepaalde activiteit. Hierbij is onderscheid te maken naar activa die eenduidig voor één activiteit worden ingezet (enkelvoudig) en activa die voor meerdere activiteiten (meervoudig) worden ingezet.

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

4.4.2.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft deze toets op verzoek van de ILT alleen uitgevoerd voor Waternet.

Waternet voert de drinkwatertaak in het leveringsgebied Amsterdam en omgeving uit in opdracht van de gemeente Amsterdam. Waternet volgt de verslaggevingsregels en richtlijnen (BBV) van deze opdrachtgever. De uitgangspunten voor het activeren van investeringen zijn overeenkomstig met algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes.

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

4.4.2.3 Conclusie

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

4.4.3 Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal

4.4.3.1 Toelichting toets

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

4.4.3.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft deze toets op verzoek van de ILT alleen uitgevoerd voor Waternet.

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

4.4.3.3 Conclusie

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

4.4.4 Kosten buitenlandse activiteiten (1%-regeling)

4.4.4.1 Toelichting toets

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

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

4.4.4.2 Beoordeling ACM

In tabel 1 is per drinkwaterbedrijf het procentuele aandeel van de begrote netto kosten voor buitenlandse activiteiten opgenomen ten opzichte van de geraamde omzet van drinkwatertaken.

Bedrijf	Begrote netto kosten voor activiteiten in het buitenland	Procentueel aandeel in geraamde omzet drinkwatertaken
Brabant Water	€ 450.600	0,23%
Dunea	€ 459.977	0,27%
Evides	€ 1.750.000	0,67%
Oasen	€ 20.000	0,02%
PWN (versie 1)	€ 724.478	0,30%
Vitens	€ 2.973.348	0,60%

Bedrijf	Begrote netto kosten voor activiteiten in het buitenland	Procentueel aandeel in geraamde omzet drinkwatertaken
Waternet	€ 1.393.986	0,85%
WBG	€ 347.598	0,56%
WMD	€ 0	0%
WML	€ 520.000	0,4%

Tabel 1: Kosten buitenlandse activiteiten per drinkwaterbedrijf

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de kosten voor de bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland voor alle drinkwaterbedrijven niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet van de drinkwatertaken. De ACM stelt vast dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

4.4.5 Begrote vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC

4.4.5.1 Toelichting toets

Uit artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet en artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling volgt dat het drinkwaterbedrijf de vastgestelde vermogenskostenvergoeding niet mag overschrijden.⁹ De vermogenskostenvergoeding is bedoeld om een redelijk, maar begrensd rendement te behalen op de drinkwatertaken zoals bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid van de Drinkwaterwet.

4.4.5.2 Beoordeling ACM

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding in 2024 is vastgesteld op 2,95%.¹⁰ In tabel 2 zijn de begrote vermogenskosten ten opzichte van de activawaarde voor 2024 per drinkwaterbedrijf weergegeven. De begrote vermogenskosten zijn opgegeven na correctie op overschrijdingen op de maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding in 2022 (paragraaf 4.4.6.2).

Bedrijf	Begrote vermogenskosten t.o.v. activawaarde
Brabant Water	0,46%
Dunea	2,95%
Evides	2,78%
Oasen	2,92%
PWN (versie 1)	2,92%
Vitens	2,94%
Waternet	2,40%
WBG	2,93%
WMD	2,88%
WML	2,95%

Tabel 2: Begrote vermogenskosten 2024 per drinkwaterbedrijf (maximaal 2,95%)

Uit tabel 2 blijkt dat de begrote vermogenskosten voor drinkwaterlevering voor 2024 van alle drinkwaterbedrijven, na correctie op overschrijdingen, lager dan of gelijk zijn aan de maximaal toegestane vermogenskosten. De ACM stelt vast dat alle drinkwaterbedrijven in lijn handelen met artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling. De aandachtspunten per bedrijf zijn hieronder gepresenteerd.

4.4.5.3 Aandachtspunten per bedrijf

4.4.5.3.1 Brabant Water

De ACM heeft Brabant Water gevraagd naar de lage gehanteerde WACC in relatie tot de toekomstige investeringen en of zij in staat zijn bij een fors lagere WACC aan alle investeringsbehoeften te voldoen. Brabant Water geeft aan dat het niet de bedoeling was om de WACC-ruimte suboptimaal te benutten. Dit

⁹ 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.

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

komt doordat binnen het proces bij Brabant Water vroeger in het jaar (juni) het tariefbesluit genomen moet worden. Het formele begrotingsproces wordt doorlopen in het najaar. Hierbij is een aantal inschattingen aangepast op basis van voortschrijdend inzicht. Op basis hiervan zou een hoger tarief gerechtvaardigd zijn. Brabant Water heeft ervoor gekozen deze fout niet te herstellen door de tarieven alsnog aan te passen. Deze keuze begrijpt de ACM. Voor dit jaar wordt het eigen vermogen gebruikt om de nodige investeringen te doen. Brabant Water geeft aan dat zij in 2025 wel de WACC-ruimte zullen benutten om de investeringen te kunnen financieren. Gegeven deze uitleg stelt de ACM vast dat Brabant Water handelt conform met artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 5, eerste lid van de Drinkwaterregeling en artikel 8, derde lid van het Drinkwaterbesluit. De ACM adviseert Brabant Water om in het vervolg de WACC in relatie tot de toekomstige investeringen beter te monitoren. De ACM adviseert ook de ILT de benutting van de WACC-ruimte door Brabant Water in de toekomst nauw te controleren, zodat voorkomen wordt dat onnodig eigen vermogen wordt aangesproken.

4.4.6 Compensatie positief verschil gerealiseerde en toegestane vermogenskosten

4.4.6.1 Toelichting toets

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

4.4.6.2 Beoordeling ACM

De maximaal toegestane vermogenskostenvergoeding was in 2022 2,95%.¹¹ In tabel 3 zijn de gerealiseerde vermogenskosten in 2022 per drinkwaterbedrijf weergegeven.

Bedrijf	Gerealiseerde vermogenskosten t.o.v. activawaarde
Brabant Water	1,04%
Dunea	2,01%
Evïdes	1,00%
Oasen	2,36%
PWN (versie 1)	2,19%
Vitens	1,98%
Waternet	-1,77%
WBG	0,44%
WMD	1,46%
WML	1,64%

De ACM stelt vast dat geen van de drinkwaterbedrijven de toegestane vermogenskosten in 2022 heeft overschreden. De ACM stelt vast dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

4.5 Totstandkoming van de omzet

4.5.1 Toelichting toets

Uit artikel 9, eerste lid (sub a) van het Drinkwaterbesluit volgt dat de met de drinkwatertaken te behalen omzet mede dient te zijn gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar. Bij de wijze van berekening van de tarieven is de verwachte ontwikkeling in de afzet een element. De verwachte ontwikkeling in de afzet is – mede – gebaseerd op de (trends in de) afzet in voorgaande jaren.

¹¹ Rapport WACC-drinkwater 2022-2023/2024: ACM/21/053238

De omzetontwikkeling volgt direct uit de afzetontwikkeling in combinatie met tariefwijzigingen. Het drinkwaterbedrijf maakt inzichtelijk of de omzet in 2024 plus afzetgroei en tariefwijzigingen in lijn ligt met de omzet in 2022. De verwachte ontwikkeling van de afzet, zowel verbruik als aantal aansluitingen, dient hiervoor gemotiveerd weergegeven te worden. Hiertoe is tenminste een eenduidige koppeling tussen gerealiseerde afzet in 2022 en de verwachte afzet in de omzetberekening 2024 gemaakt. Deze kan eventueel onderbouwd worden met de ontwikkeling in de afzet uit voorgaande jaren. De weergegeven afzetontwikkelingen dienen toegelicht te worden.

4.5.2 Beoordeling ACM

De ACM stelt vast dat de drinkwaterbedrijven inzichtelijk hebben gemaakt hoe de verwachte omzetontwikkeling volgt uit de verwachte ontwikkelingen in de afzet in combinatie met de tariefwijzigingen. De ACM stelt vast dat alle bedrijven handelen conform artikel 9, eerste lid (sub a) van het Drinkwaterbesluit. Hieronder worden de aandachtspunten per bedrijf gepresenteerd.

4.5.3 Aandachtspunten per bedrijf

4.5.3.1 Waternet

Bij Waternet heeft de ACM een aantal discrepanties geconstateerd tussen de verbruiksprognoses in het kostprijsmodel en het toelichtingendocument. De ACM heeft Waternet gevraagd waar deze verschillen vandaan komen. Waternet heeft hierop geantwoord dat de verbruiksprognoses in het toelichtingendocument onjuist zijn, omdat deze op een ander tijdstip zijn opgesteld en vervolgens niet meer gecontroleerd. De verbruiksprognoses in het kostprijsmodel, die gebruikt zijn om de tariefberekeningen te maken, zijn wel correct. Op basis van deze uitleg stelt de ACM vast dat Waternet handelt volgens artikel 9, eerste lid (sub a) van het Drinkwaterbesluit.

4.6 Opbouw tarieven

4.6.1 Toelichting toets

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

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

4.6.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft deze toets op verzoek van de ILT alleen uitgevoerd voor Waternet.

De ACM constateert dat uit het kostprijsmodel en het toelichtingsdocument van Waternet blijkt hoe de toerekening van de totale kosten over de vijf hoofdprocessen heeft plaatsgevonden en welke uitgangspunten aan deze toerekening ten grondslag liggen.

De ACM heeft een vraag gesteld over de toerekening van de kosten van het verkoopproces naar het variabele tarief en het vastrecht. De uitleg in het toelichtingendocument was onjuist: Waternet rekent deze kosten volledig toe aan het vastrecht omdat de verkoopactiviteiten geen direct effect hebben op het drinkwaterverbruik. Voor het overige blijkt uit het kostprijsmodel en het toelichtingendocument hoe Waternet de kosten vanuit de hoofdprocessen naar de tariefdragers water (variabel) en capaciteit (vastrecht) heeft toegerekend en welke verdeelsleutels, inclusief onderbouwing, hiervoor zijn gebruikt.

4.6.3 Conclusie

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

4.7 Tariefstelling – op kosten gebaseerd

4.7.1 Toelichting toets

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

4.7.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft deze toets alleen uitgevoerd voor Waternet.

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

4.7.3 Conclusie

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

4.8 Tarieven zijn niet discriminerend

4.8.1 Toelichting toets

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

4.8.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft deze toets op verzoek van de ILT alleen uitgevoerd voor Waternet.

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

4.8.3 Conclusie

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

4.9 Tarieven zijn kostendekkend op totaalniveau

4.9.1 Toelichting toets

Uit artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit volgt dat het drinkwaterbedrijf kostendekkende tarieven moet hanteren. Een drinkwaterbedrijf voldoet aan deze eis wanneer de totale begrote omzet voor drinkwatertaken (op basis van de gehanteerde tarieven) niet meer bedraagt dan de som van de totale begrote kosten voor deze taken. Om de continuïteit van de drinkwatervoorziening te borgen dienen naast

de kosten ook voldoende vermogenskosten in het tarief te zijn verwerkt, waarbij de WACC een begrenzing vormt.

4.9.2 Beoordeling ACM

De ACM constateert dat alle drinkwaterbedrijven kostendekkende tarieven hanteren. De ACM stelt vast dat alle drinkwaterbedrijven voldoen aan artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Hieronder zijn de aandachtspunten per bedrijf benoemd.

4.9.3 Aandachtspunten per bedrijf

4.9.3.1 PWN

De ACM heeft aan PWN een vraag gesteld over het verschil tussen de versies, waarbij versie 1 wel kostendekkend is en versie 2 niet. Dit wordt veroorzaakt door het verschil zoals eerder benoemd bij de toets ten aanzien van de begroting. Gegeven deze constatering stelt de ACM vast dat PWN voldoet aan artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

4.10 Toetsen publicatie van het tarievenoverzicht

4.10.1 Toelichting toets

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

4.10.2 Beoordeling ACM

De ACM heeft deze toets op verzoek van de ILT alleen uitgevoerd voor Waternet.

De ACM constateert dat Waternet de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter volledig en tijdig heeft gepubliceerd, en dat deze in overeenstemming zijn met de in het kostprijsmodel gepresenteerde tarieven.

4.10.3 Conclusie

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

4.11 Toetsing Waternet

De ACM heeft vorig jaar, in de Rapportage drinkwatertarieven 2023¹² en in het bijbehorende advies aan de ILT¹³, diverse gebreken geconstateerd bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet voor 2023. Voor zes van de dertien uitgevoerde toetsen concludeerde de ACM dat Waternet zich niet (volledig) hield aan de vereisten in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Bovendien was de door Waternet aangeleverde documentatie van onvoldoende kwaliteit, getuige de vele inconsistenties tussen het kostprijsmodel en het toelichtingendocument en een rekenfout in het kostprijsmodel. Vanuit het belang dat de beginselen van kostendekkendheid, transparantie en non-discriminatie van de drinkwatertarieven worden nageleefd en dat consumenten als gebonden afnemer worden beschermd tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf, heeft de ACM de ILT toen geadviseerd om scherp toe te zien op de wijze waarop de tarieven van Waternet voor 2024 tot stand zouden komen.

¹² Rapportage drinkwatertarieven 2023, kenmerk ACM/UIT/593136.

¹³ Advies totstandkoming drinkwatertarieven 2023, kenmerk ACM/UIT/598310.

Op basis van de toetsing van de drinkwatertarieven voor 2024 concludeert de ACM nu dat Waternet beterschap toont. Ten eerste is de kwaliteit van de aangeleverde documentatie verbeterd: het kostprijsmodel is overzichtelijker geworden, er zijn (veel) minder inconsistenties tussen het kostprijsmodel en het toelichtingendocument en er zijn geen rekenfouten geconstateerd. Ten tweede heeft de ACM voor geen van de toetsen kunnen constateren dat Waternet zich niet houdt aan de vereisten in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Wel zou de ACM op sommige onderdelen nog meer transparantie willen zien, bijvoorbeeld als het gaat om het toerekenen van kosten binnen Waternet aan de (wettelijke) drinkwatertaken.

De ACM heeft in het advies over de drinkwatertarieven 2023 opgenomen dat Waternet een correctie zou moeten opnemen in het vastrechtstarief van de megaverbruikers (afnemers met een verbruik van meer dan 100.000 m3 per jaar) voor 2024, omdat Waternet dit tarief voor 2023 door een rekenfout te hoog heeft vastgesteld. Waternet heeft deze correctie echter niet toegepast, met als uitleg dat de extra toe te rekenen eigen vermogenskosten binnen de maximale begrote vermogenskosten (WACC) passen. Waternet heeft daarnaast met een berekening laten zien dat het de extra eigen vermogenskosten zo over de tariefcategorieën kan verdelen, dat de tarieven voor 2023 onveranderd blijven. Dit neemt volgens de ACM niet weg dat de megaverbruikers in 2023 een vastrechtstarief hebben betaald dat niet in redelijke verhouding stond tot de kosten, in tegenstelling tot de andere afnemersgroepen. De ACM is dan ook nog steeds van mening dat een dergelijke correctie op zijn plaats is.

5 Conclusie

5.1 Conclusie per toets

5.1.1 Totstandkoming van de begroting

Uit de toets voor de totstandkoming van de begroting 2024 (paragraaf 4.14.1) oordeelt de ACM dat alle getoetste drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, eerste lid van de Drinkwaterwet.

Bedrijf	Aandachtspunten
Dunea	Het was onvoldoende duidelijk hoe aansluiting tussen de concernbegroting en het kostprijsmodel door via reclassificaties tot stand kwam. De reclassificaties zijn toegelicht en inzichtelijk gemaakt in het kostprijsmodel.
PWN	Er zijn twee versies van het kostprijsmodel aangeleverd. Het verschil (€ 95k) tussen de versies wordt veroorzaakt door het werken met marges voor de eigen vermogenskosten drinkwater en de eigen vermogenskosten vastrecht als gevolg van het apart presenteren van "ander water". Dit verschil is in het nadeel van PWN. Met de aantekening dat dit verschil de eigen materialiteitsgrens overschrijdt en omdat de begroting van PWN aansluit op het kostprijsmodel, concludeert de ACM dat PWN voldoet.

5.1.2 Werkwijze classificatie van de activiteiten

Uit de toets van de classificatie van wettelijke activiteiten (paragraaf 4.2) constateert de ACM dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit.

Bedrijf	Aandachtspunten
Dunea	Dunea had in het kostprijsmodel geen duidelijk overzicht opgenomen van de activiteiten die in het toetsingskader van de ILT zijn opgenomen. Op verzoek van de ACM is dit toegevoegd.
Oasen	Oasen heeft onderhoudskosten voor brandkranen gedeeltelijk toegewezen aan de wettelijke drinkwatertaak. Oasen heeft toegelicht dat een aantal brandkranen wordt gebruikt om het leidingnet te spuien (schoon te maken) wat bijdraagt aan het leveren van een goede drinkwaterkwaliteit. Op basis van deze uitleg oordeelt de ACM dat Oasen voldoet.
Vitens	Vitens heeft aangegeven dat ze het kostprijsmodel in lijn met voorgaande jaren hebben opgesteld. Ten aanzien van de verdeelsleutel voor het proces "Logistiek (A-BM)", heeft Vitens aangegeven dat meer zou moeten worden toegewezen aan het hoofdproces "Distributie" en dit in de volgende tariefberekening aan te passen. Vitens merkt op dat de totale kosten, die worden verdeeld met deze verdeelsleutel, ten aanzien van dit proces een niet materieel bedrag betreffen van € 1,8 miljoen. Vitens heeft de materialiteitsgrens gesteld op ~€ 5,6 miljoen (1,5% van de totale bedrijfskosten), waardoor dit binnen de gestelde grens valt. De ACM kan de impact van deze aanpassing op het kostprijsmodel en de tarieven niet inschatten. Dit komt enerzijds doordat de proceswijzigingen in de verdeelsleutels in het kostprijsmodel en de overige verstrekte informatie niet inzichtelijk zijn gemaakt. Anderzijds is nu de toets met betrekking tot de opbouw van de tarieven niet uitgevoerd, wat laat zien hoe de kosten tot uitdrukking in de tarieven komen. De ACM oordeelt dat Vitens voldoet, omdat er geen duidelijke aanwijzing is dat er andere kosten dan die voor de wettelijke drinkwatertaak zijn doorberekend. De ACM adviseert om Vitens volgend jaar op zowel de verdeelsleutels (toetsing splitsing van de kosten) als de opbouw van de tarieven te toetsen, om te kunnen controleren of de verdeelsleutels op de processen zijn geoptimaliseerd.
Waternet	Waternet heeft toelichting gegeven op de wijze waarop Waternet onderscheid maakt tussen directe en indirecte kosten. Dit was eerder niet duidelijk voor de ACM. Op basis van de beschikbare informatie ziet de ACM daarom dat Waternet voldoet en geen andere kosten dan die voor de wettelijke drinkwatertaak in de drinkwatertarieven heeft doorberekend. Bij een volgende toetsingsronde wil de ACM graag zien dat Waternet meer inzicht geeft in hoe de kosten van de wettelijke activiteiten worden toegerekend aan de benchmarkprocessen, zowel woordelijk als rekenkundig.

5.1.3 Ander water dan drinkwater

Ten aanzien van deze toets (paragraaf 4.3) concludeert de ACM dat in tegenstelling tot het rapportage drinkwatertarieven 2022 nu alle drinkwaterbedrijven voldoende inzicht hebben verschaft in de wijze van kostentoerekening voor de levering via het distributienet van ander water en de afzet van ander water. Alle drinkwaterbedrijven handelen hiermee conform artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit. De drinkwaterbedrijven maken echter (nog) geen onderscheid in de kost- en verkoopprijzen tussen drinkwater en ander water. Een dergelijk onderscheid zorgt voor beter inzicht in het relatieve belang van de verschillende categorieën.

Bedrijf	Aandachtspunten
Brabant Water	Brabant Water specificeert de verdeelsleutel van indirecte kosten die worden toegeschreven aan ander water via een percentage van de afzet aan grootverbruikers.
PWN	PWN heeft toegelicht dat ze om de volgende redenen ervoor hebben gekozen om de tarieven volgens de eerste versie van het kostprijsmodel te berekenen: Ze leveren drinkwater en geen ander water aan deze klanten, ze hanteren geen ander tarief voor zakelijke klanten, de totale kosten en volumes inclusief ander water dienen ze mee te nemen in de tariefberekening.
WML	De ACM raadt WML aan om het vaste percentage voor overheadkosten percentage te herzien omdat dit gebaseerd is op een analyse die al uit 2019 stamt.

5.1.4 Waardering historische kostprijs

De ACM heeft deze toets alleen uitgevoerd voor Waternet (paragraaf 4.4.14.4.1). Ten behoeve van de berekening van de verwachte activawaarde voor de wettelijke drinkwaterlevering rekent Waternet een deel van de activa toe aan de levering van ander water, op basis van het aandeel van ander water in de totale drinkwaterlevering (2%). De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 11, vierde lid van de Drinkwaterwet.

5.1.5 Toerekening kosten activa

De ACM heeft deze toets alleen uitgevoerd voor Waternet (paragraaf 4.4.2). De uitgangspunten voor het activeren van investeringen zijn overeenkomstig met algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Wat betreft de verdeling van de inzet van de totale activa geeft Waternet aan dat alle activa een één-op-één verhouding hebben met een drinkwaterproces. De ACM concludeert dat Waternet handelt in overeenstemming met artikel 11, derde lid van de Drinkwaterwet.

5.1.6 Activawaarde is gemiddelde van begrote totaal

De ACM heeft deze toets alleen uitgevoerd voor Waternet (paragraaf 4.4.3). De ACM stelt vast dat Waternet de activawaarde voor 2024 heeft berekend als het gemiddelde van het begrote totaal van de activa op 1 januari en 31 december van 2024. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

5.1.7 Kosten buitenlandse activiteiten (1%-regeling)

Uit de toets voor de kosten buitenlandse activiteiten (paragraaf 4.4.4) oordeelt de ACM dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 8, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

5.1.8 Begrote vermogenskosten bedragen niet meer dan vastgestelde WACC

Uit de toets voor de begrote vermogenskosten (paragraaf 4.4.5) blijkt dat alle drinkwaterbedrijven in lijn handelen met artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet, artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling.

Bedrijf	Aandachtspunten
Brabant Water	Brabant Water geeft aan dat het niet de bedoeling was om de WACC-ruimte suboptimaal te benutten. Dit kwam door een foutieve aanname in de meerjarenprognose. Brabant Water geeft aan dat zij in 2025 wel de WACC-ruimte zullen benutten om de investeringen te kunnen financieren. De ACM adviseert de ILT de benutting van de WACC-ruimte door Brabant Water in de toekomst nauw te controleren, zodat voorkomen wordt dat onnodig

eigen vermogen wordt aangesproken. De ACM concludeert dat handelt Brabant Water handelt conform artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling.

5.1.9 Compensatie positief verschil gerealiseerde en toegestane vermogenskosten

Uit de toets voor de gerealiseerde vermogenskosten 2020 (paragraaf 4.4.6) oordeelt de ACM dat alle getoetste drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 12, tweede en derde lid van de Drinkwaterwet.

5.1.10 Totstandkoming van de omzet

De ACM stelt uit deze toets (paragraaf 4.5) vast dat alle bedrijven handelen conform artikel 9, eerste lid (sub a) van het Drinkwaterbesluit. Voor Waternet heeft de ACM een aantal discrepanties geconstateerd tussen de verbruiksprognoses in het kostprijsmodel en het toelichtingendocument. De verbruiksprognoses in het kostprijsmodel, die gebruikt zijn om de tariefberekeningen te maken, zijn correct. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 9, eerste lid (sub a) van het Drinkwaterbesluit.

5.1.11 Opbouw tarieven

De ACM heeft deze toets (paragraaf 4.6) alleen uitgevoerd voor Waternet. De ACM constateert dat uit het kostprijsmodel en het toelichtingsdocument van Waternet blijkt hoe de toerekening van de totale kosten over de vijf hoofdprocessen heeft plaatsgevonden en welke uitgangspunten aan deze toerekening ten grondslag liggen. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

5.1.12 Tariefstelling – op kosten gebaseerd

De ACM heeft deze toets (paragraaf 4.7) alleen uitgevoerd voor Waternet. De ACM constateert dat uit het kostprijsmodel en het toelichtingendocument blijkt hoe Waternet de geraamde kosten per hoofdproces heeft berekend en hoe Waternet deze vervolgens heeft verdeeld over de tariefdragers, resulterend in de individuele kostprijs per tariefdrager. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 9, eerste lid, onderdeel b van het Drinkwaterbesluit.

5.1.13 Tarieven zijn niet discriminerend

De ACM heeft deze toets (paragraaf 4.8) alleen uitgevoerd voor Waternet. De ACM constateert op basis van het kostprijsmodel en het toelichtingendocument dat Waternet geen discriminerende tarieven toepast. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 11, eerste lid van de Drinkwaterwet.

5.1.14 Tarieven zijn kostendekkend op totaalniveau

Uit de toets voor de tarieven kostendekkend op totaalniveau (paragraaf 4.9) oordeelt de ACM dat alle drinkwaterbedrijven handelen conform artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

5.1.15 Toetsen publicatie van het tarievenoverzicht

De ACM heeft deze toets (paragraaf 4.10) alleen uitgevoerd voor Waternet. De ACM constateert dat Waternet de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter volledig en tijdig heeft gepubliceerd, en dat deze in overeenstemming zijn met de in het kostprijsmodel gepresenteerde tarieven. De ACM concludeert dat Waternet handelt conform artikel 10, eerste en tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

5.2 Conclusie Waternet

De ACM concludeert op basis van de toetsing van de drinkwatertarieven voor 2024 dat Waternet beterschap toont. Ten eerste is de kwaliteit van de aangeleverde documentatie verbeterd. Ten tweede heeft de ACM voor geen van de toetsen kunnen constateren dat Waternet zich niet houdt aan de vereisten in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Wel zou de ACM op sommige onderdelen nog meer transparantie willen zien, bijvoorbeeld als het gaat om het toerekenen van kosten binnen Waternet aan de (wettelijke) drinkwatertaken. De ACM adviseert de ILT dan ook om de

selectie van toetsen voor Waternet onveranderd te laten, zodat ook volgend jaar bekeken kan worden of de positieve trend zich verder doorzet.

De ACM heeft in het advies over de drinkwatertarieven 2023 opgenomen dat Waternet een correctie zou moeten opnemen in het vastrechttarief van de megaverbruikers (afnemers met een verbruik van meer dan 100.000 m³ per jaar) voor 2024, omdat Waternet dit tarief voor 2023 door een rekenfout te hoog heeft vastgesteld. Waternet heeft deze correctie echter niet toegepast. De ACM is dan ook nog steeds van mening dat een dergelijke correctie op zijn plaats is.

5.3 Tot slot

Ten slotte heeft de ACM een aantal algemene aanbevelingen om de kwaliteit van de toetsing te verhogen.

Uniformiteit in de vorm en kwaliteit van de kostprijsmodellen

Voor een goede toetsing heeft de ACM nodig dat de kostprijsmodellen op uniforme wijze worden aangeleverd, waardoor het voor de ACM beter navolgbaar wordt op welke wijze tarieven tot stand komen. Op dit moment zijn de kostprijsmodellen die de ACM ontvangt voor de toetsing sterk verschillend in vorm en kwaliteit. De ACM verzoekt de ILT om in overleg met de sector tot een uniform model voor het kostprijsmodel te komen. Dit heeft geen betrekking op de wijze waarop tarieven tot stand komen, maar betreft slechts de vorm en kwaliteit waarop de kostprijsmodellen worden aangeleverd. De ACM acht het kostprijsmodel van Evides hiervoor geschikt als voorbeeld.

Selectie van toetsen

De ACM merkt op dat het toetsen van de opbouw van de tarieven op dit moment geen onderdeel is van de risicogerichte toetsing op negen drinkwaterbedrijven. De ACM vindt het echter wel waardevol dat deze opbouw op transparante wijze wordt gemaakt door de drinkwaterbedrijven en dat dit ook getoetst wordt. De ACM verzoekt de ILT daarom de toetsen die zien op de opbouw van de tarieven volgende toetsingsronde ook op te nemen in de opdracht aan de ACM.

Verhoging van de beoordelingsfrequentie

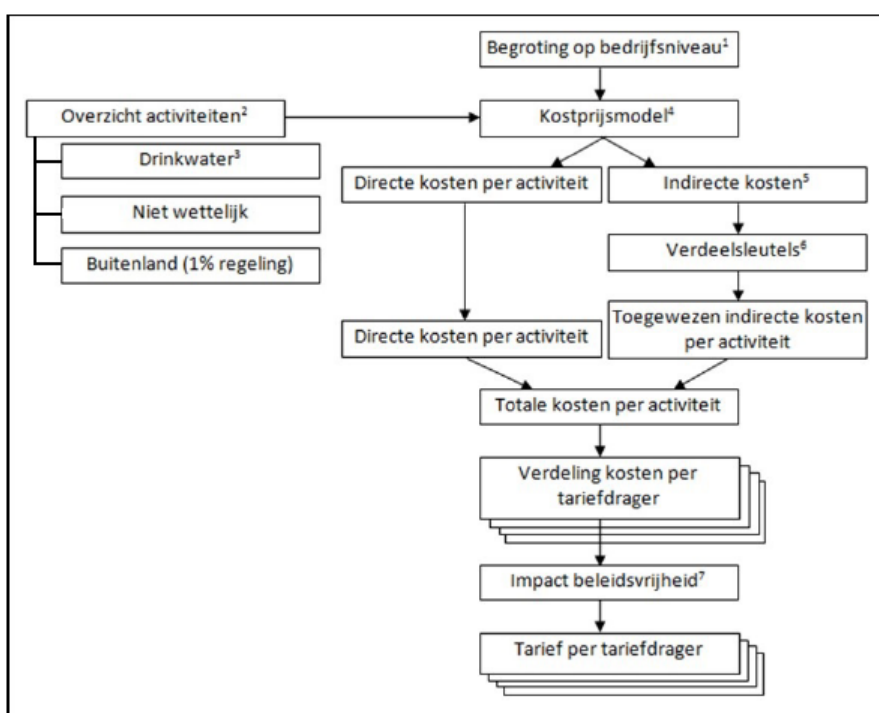
De ACM adviseert de ILT om de toetsing op de overschrijding van de toegestane vermogenskosten jaarlijks uit te voeren voor alle drinkwaterbedrijven, om er zeker van te zijn dat alle (mogelijke) overschrijdingen weer teruggegeven worden aan de consumenten.

Bijlage 1. Kostprijsmodel

Ieder kostprijsmodel bestaat uit een Excelbestand met een aantal tabbladen. Drinkwaterbedrijven vullen het kostprijsmodel met financiële en niet-financiële data, waarna de kostprijzen in het kostprijsmodel berekend worden. Naast het kostprijsmodel hebben de drinkwaterbedrijven ook een toelichting aangeleverd bij de totstandkoming van de tarieven (hierna: Onderbouwing tarieven 2024). In deze toelichting beschrijft het drinkwaterbedrijf de toepassing van het kostprijsmodel bij de totstandkoming van de tarieven.

Onderstaande figuur is een vereenvoudigde weergave van de manier waarop tarieven tot stand kunnen komen.

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



Figuur 1: Vereenvoudigde weergave werking kostprijsmodel

Het drinkwaterbedrijf heeft zicht nodig op alle activiteiten die zij verricht (2), waaronder de drinkwatertaken (3) zoals genoemd in de Drinkwaterwet, artikel 7, eerste en tweede lid. Daarbij is het van belang dat het drinkwaterbedrijf aangeeft op welke wijze zij alle activiteiten identificeert die kosten veroorzaken. Het drinkwaterbedrijf geeft vervolgens op transparante wijze aan hoe de kosten per activiteit zijn bepaald. Het gaat daarbij om zowel de directe als indirecte kosten. Directe kosten zijn rechtstreeks toe te rekenen aan een activiteit. Indirecte kosten (5) zijn kosten die geen rechtstreeks verband met een activiteit hebben (bijvoorbeeld huisvestingskosten hoofdkantoor). Indirecte kosten worden via verdeelsleutels (6) toegerekend aan verschillende activiteiten. De verdeelsleutels kunnen per drinkwaterbedrijf verschillen. De drinkwaterbedrijven moeten de gebruikte verdeelsleutels definiëren en onderbouwen (passen en redelijkheid) in de toelichting. Zowel bij het identificeren van de activiteiten als bij het bepalen van de

kosten kan een drinkwaterbedrijf een materialiteitsgrens¹⁴ hanteren. Deze materialiteitsgrens is niet voorgeschreven en kan per bedrijf variëren.

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

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

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

¹⁴ Materialiteit is een graadmeter van de mate van nauwkeurigheid die het drinkwaterbedrijf heeft gehanteerd bij het uitwerken van het kostprijsmodel. Het is aan het drinkwaterbedrijf zelf om een afweging (kosten-baten analyse) te maken in welke mate van detail zij de activiteiten (en bijbehorende kosten) identificeert. Bij een hogere nauwkeurigheid zal een drinkwaterbedrijf meer tijd en inspanning moeten leveren, vergeleken met een lage mate van nauwkeurigheid. De mate van nauwkeurigheid kan zowel worden weergegeven in een bedrag als in een tekstuele toelichting.