

Inspectie Leefomgeving en Transport
T.a.v. de heer dr. P.C.J. Neuteboom MPA
Postbus 16191
2500 BD 'S-GRAVENHAGE

Den Haag,

Aantal bijlage(n): 10

Uw kenmerk: ILT-2017/99862

Ons kenmerk: ACM/UIT/498793

Contactpersoon: Jorieke Vaanhold | Jorieke.Vaanhold@acm.nl | (070) 722 2592

Onderwerp: ACM/17/023174 Drinkwateradviezen 2018

Geachte heer Neuteboom,

Op 22 december 2017 heeft de ILT advies gevraagd aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) over de drinkwatertarieven 2018 en of de drinkwaterbedrijven daarbij de relevante wet- en regelgeving naleven.¹ De ACM heeft dit voor elk van de tien drinkwaterbedrijven beoordeeld. In deze brief beschrijft ACM haar algemene bevindingen over de drinkwatertarieven 2018. Voor de beschrijving van onze werkwijze en bijbehorende bevindingen per drinkwaterbedrijf verwijs ik naar de specifieke beoordelingsrapportages van de drinkwaterbedrijven. Deze zijn bijgevoegd bij deze brief.

Achtergrond

De drinkwatertarieven dienen op transparante wijze tot stand te komen, non-discriminatoire te zijn en de relevante kosten voor drinkwatertaken te dekken. In 2016 was de belangrijkste bevinding dat – ondanks de introductie van een kostprijsmodel – op een aantal punten onvoldoende sprake was van transparantie.² Transparantie is van belang omdat de consument – als gebonden afnemer – beschermd dient te worden tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf. De ACM oordeelde dat de transparantie ontoereikend was ten aanzien van de scheiding van kosten voor drinkwater- en niet-drinkwatertaken, de relatie tussen kosten en tarieven, het meten van kostenefficiëntie en het betrekken van de efficiëntieverbetering in de tarieven. Als gevolg van de geconstateerde tekortkomingen over 2016 heeft de ILT de drinkwaterbedrijven aangegeven over te gaan tot een aanwijzing conform artikel 13, tweede lid, van de Drinkwaterwet als blijkt dat – op grond van de uitkomsten van de toetsing van de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2018 – de drinkwaterbedrijven opnieuw niet aan de wettelijke bepalingen voldoen.

¹ Brief van ILT aan de ACM van 22 december 2017, uw kenmerk ILT-2017/99862, ons kenmerk ACM/IN/340599.

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

Ontwikkelingen 2016 – 2018

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

Drinkwatertarieven 2018

Alle drinkwaterbedrijven hebben zichtbaar gewerkt om de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2018 transparanter te maken. De wijze waarop de drinkwaterbedrijven in 2018 zijn omgegaan met het kostprijsmodel en de toelichting daarbij is waarneembaar verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Dit ziet met name op de navolgbaarheid van kostentoe-rekeningen en de daarbij toegepaste verdeelsleutels. De ACM is van mening dat deze verbeteringen er toe hebben geleid dat de drinkwaterbedrijven de totstandkoming van de drinkwatertarieven op een transparante wijze hebben gepresenteerd. Hiermee is het inzicht in de kosten die gedekt worden door de drinkwatertarieven sterk verbeterd.

De kostprijsmodellen bieden inzicht in welke kosten de drinkwaterbedrijven aan vastrecht en levering van drinkwater toerekenen. De drinkwaterbedrijven gebruiken dit voor de bepaling van de kostprijzen. Deze kostprijzen – in combinatie met het tariefbeleid – gebruiken de drinkwaterbedrijven bij het vaststellen van de tarieven.

Hieronder geeft de ACM op hoofdlijnen de bevindingen van de toetsen weer. Op onderdelen signaleert de ACM dat verdere verbetering door de drinkwaterbedrijven nog mogelijk is.

1. *Scheiding van kosten voor drinkwater en niet-drinkwater*

Dat de drinkwatertarieven enkel de kosten voor drinkwater dienen te dekken, is vastgelegd in artikel 8, eerste lid van het Drinkwaterbesluit. Dit is voor ACM een van de belangrijkste normen in het tarieftoezicht. Om er zeker van te zijn dat consumenten niet teveel betalen, is het belangrijk dat de tarieven voor drinkwater geen kosten van niet-drinkwateractiviteiten dekken. Dit zou namelijk leiden tot ongeoorloofde kruissubsidiëring tussen drinkwatertaken en niet-drinkwateractiviteiten.

Ieder individueel drinkwaterbedrijf heeft de activiteiten die zij verricht op adequate wijze geïnventariseerd. Om elk van de activiteiten te splitsen naar drinkwater en niet-drinkwater hanteren de drinkwaterbedrijven een lijst, waarbij is aangegeven wat de oorsprong is van de activiteiten (drinkwaterwet, overige wettelijke taken, niet-wettelijke taken en kosten voor buitenlandse activiteiten). De lijst is opgesteld door de drinkwatersector zelf en is in dit kader niet formeel goedgekeurd door de ILT. De ACM merkt op dat – vanwege nuance in de invulling van activiteiten – niet alle activiteiten door de individuele drinkwaterbedrijven op basis van een algemene lijst

geclassificeerd kunnen worden. Ieder individueel drinkwaterbedrijf blijft zelf verantwoordelijk voor het juist classificeren en toelichten van haar activiteiten. De wettelijke bepalingen blijven leidend bij deze classificatie. De ACM constateert dat de door de drinkwaterbedrijven gehanteerde werkwijze in enkele gevallen heeft geleid tot een classificatie die niet in lijn is met de wettelijke bepalingen. Dit ziet met name op het classificeren van activiteiten als drinkwatertaak, waar eigenlijk sprake is van overige wettelijke activiteiten. De ACM benoemt als voorbeeld het plaatsen en het onderhoud van brandkranen, dat door de drinkwaterbedrijven als drinkwatertaak wordt geclassificeerd. In enkele gevallen gaat het hierbij om verlieslatende activiteiten. Het classificeren van deze activiteiten als drinkwatertaak zou onterecht kunnen leiden tot een verhoging van de maximaal toegestane vermogenskosten voor de levering van drinkwater.

2. Kostenefficiëntie

Drinkwaterbedrijven zijn monopolisten en missen de stimulans van een concurrerende markt om efficiënter te werken. Artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit, bevat in dat licht twee bepalingen om de bedrijfsefficiëntie te stimuleren door de verplichting dat bedrijven bij de raming van hun kosten de volgende onderdelen betrekken. Het doel van deze bepalingen is om bedrijven te stimuleren om zo efficiënt mogelijk te werken, wat moet leiden tot zo laag mogelijke tarieven voor consumenten. Een drinkwaterbedrijf moet de onderstaande elementen betrekken bij het opstellen van de begroting die als basis dient voor het vaststellen van de drinkwatertarieven:

- een in het voorafgaande jaar gerealiseerd verbetering van de kostenefficiëntie;
- het verslag met de resultaten van de prestatievergelijking van drinkwaterbedrijven.

De ACM heeft geconstateerd dat de drinkwaterbedrijven – ten opzichte van 2016 – stappen hebben gezet in het zichtbaar maken op welke wijze de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie en onderlinge prestatievergelijking zijn betrokken bij het ramen van de kosten. De drinkwaterbedrijven maken hierbij onderscheid naar de onderdelen van het kostenverloop die daadwerkelijk voortkomen uit een kostenefficiëntie (zoals kostenbesparende maatregelen) en welke onderdelen het gevolg zijn van externe factoren (zoals de ontwikkeling van de energieprijzen). De ACM onderkent dat de drinkwaterbedrijven nog een verdere verduidelijking kunnen doorvoeren op de toelichting rondom de kostenefficiëntie. De drinkwaterbedrijven hebben tijdens de wederhoor aangegeven dat bij de totstandkoming van de drinkwatertarieven 2019 hieraan opvolging gegeven zal worden.

3. Relatie kosten en tarieven

De ACM constateert dat de drinkwaterbedrijven in de kostprijsmodellen berekende kostprijzen daadwerkelijk gebruiken bij het vaststellen van de drinkwatertarieven 2018. De kostprijsmodellen bieden inzicht in welke kosten de drinkwaterbedrijven aan vastrecht en levering van drinkwater toerekenen; voor deze tarieven worden met het kostprijsmodel kostprijzen berekend. De drinkwaterbedrijven hanteren het geformaliseerde tariefbeleid (waarbij de keuzes die het drinkwaterbedrijf maakt ten aanzien van de toe te rekenen marges) om vanuit de kostprijzen tot de drinkwatertarieven te komen. De ACM meent dat de drinkwaterbedrijven de verschillen tussen tarief en kostprijs in voldoende mate kunnen onderbouwen met het door het drinkwaterbedrijf gevoerde tariefbeleid. De ACM constateert tevens dat de drinkwatertarieven kostendekkend zijn, zowel op totaalniveau als per individuele tariefdrager.

In een enkel geval constateert de ACM dat een drinkwaterbedrijf niet-wettelijke taken verricht die niet kostendekkend zijn. Hoewel de drinkwaterbedrijven hiermee geen wettelijke norm overschrijden, wijst de ACM in zijn algemeenheid op het risico van verlieslatende niet-wettelijke taken. Mede vanuit het oogpunt dat deze verliezen mogelijk invloed kunnen hebben op het uitvoeren van de publieke taken door de drinkwaterbedrijven.

4. Bedrijfsverslag

De drinkwaterbedrijven moeten een bedrijfsverslag opstellen en deze laten controleren door een accountant. De ACM dient op basis van dit bedrijfsverslag vast te stellen of het gerealiseerde bedrijfsresultaat de toegestane vermogenskosten overschrijdt. De ACM is van mening dat dit verantwoordingsdocument van de drinkwatersector van groot belang is. Het niveau waarop het bedrijfsverslag wordt opgesteld ligt op een meer geaggregeerd niveau dan het kostprijsmodel. Hierdoor is de vergelijking van de verwachte vermogenskostenvergoeding (kostprijsmodel is ex ante) en de gerealiseerde vermogenskostenvergoeding (bedrijfsverslag is ex post) niet mogelijk.

Daarnaast heeft de ACM aangegeven het wenselijk te vinden dat de invul- en auditinstructie wordt herzien, aangezien de huidige versie (2012) gedateerd is. Ook is deze versie door de drinkwatersector zelf opgesteld. Aangezien het om een verantwoordingsdocument gaat, is de ACM van mening dat het wenselijker is dat de toezichthouder de nadere regels en voorwaarden voor het bedrijfsverslag opstelt in plaats van de drinkwatersector zelf. De ACM treedt over nadere invulling hiervan graag in overleg met de ILT.

5. Ander water dan drinkwater

Drinkwaterbedrijven moeten op grond van artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit inzicht verschaffen in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater³ worden toegerekend. De ACM constateert dat de individuele drinkwaterbedrijven niet op dezelfde wijze invulling geven aan het 'soort' water dat zij leveren. Niet elk drinkwaterbedrijf maakt onderscheid tussen het leveren van drinkwater of 'ander water' op basis van de bestemming van het water, zoals in de memorie van toelichting bij de drinkwaterwet uiteen is gezet. Daarnaast constateert de ACM dat de drinkwaterbedrijven die aangeven ander water te leveren, in een enkel geval een onjuiste wijze van kostentoe rekening hanteren. Deze onjuiste kostentoe rekening kan als gevolg hebben dat kosten op de gebonden drinkwaterklanten afgewenteld worden. De ACM acht dit in strijd met de wettelijke bepaling dat de drinkwatertarieven enkel de kosten voor drinkwater dienen te dekken.

De ACM acht het wenselijk dat de drinkwatersector op een transparante en uniforme wijze invulling geeft aan hetgeen is gesteld in de memorie van toelichting wat betreft het onderscheid op basis van de bestemming van het geleverde water.

³ De drinkwaterwet 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."

Samenvattend

Drinkwaterbedrijven hebben ten opzichte van eerdere jaren belangrijke stappen hebben gezet in de transparantie van de kosten van drinkwater, en het verstrekken van inzicht in de kostenscheiding van drinkwater en niet-drinkwater. Dit blijkt met name uit het feit dat de drinkwaterbedrijven het Toetsingskader 2018 hebben betrokken bij het opstellen van de toelichting bij het kostprijsmodel. Dit heeft geleid tot een verduidelijking van de verstrekte toelichting. De ACM ziet dit als een essentiële ontwikkeling in het effectief en efficiënt kunnen uitvoeren van goed toezicht op de drinkwatertarieven. Tegelijkertijd attendeert de ACM op het belang van een goede classificatie van de activiteiten. Verder stelt de ACM dat de relatie tussen kosten en drinkwatertarieven duidelijk is verbeterd.

Zonder aan bovenstaande conclusie af te willen doen, stelt de ACM vast dat de individuele drinkwaterbedrijven elk op onderdelen haar eigen verbeterpunten kennen. Voor deze verbeterpunten verwijst de ACM naar de individuele rapportages.

Hoogachtend,
Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

drs. D.I. Bos
Directeur Directie Energie