



Advies

Aan Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.
Van Autoriteit Consument en Markt

Datum
Onderwerp Waternet 2013

Bijlage(n)



Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2013 van Waternet. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

Het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater wordt gevormd door de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

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

Stap 1: toetsing van de kostenraming;

Stap 2: toetsing van de totstandkoming van de tarieven.

Bij de toets op de kostenraming is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit de vormgeving van de financiële kostentoerekening. Wanneer de kostentoerekening niet op een correcte wijze plaatsvindt, kan dit leiden tot kruissubsidies en daarmee tot te hoge of te lage drinkwatertarieven.

Voor de toetsing van de totstandkoming van de tarieven is het in de eerste plaats van belang dat met de gehanteerde tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten, om kruissubsidiëring tussen afnemers te voorkomen.

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

Kostenraming

ACM heeft financiële gegevens van Waternet ontvangen waaruit blijkt dat Waternet een kostenraming voor het jaar 2013 heeft gemaakt die weinig afwijkt van eerdere jaren. Waternet verklaart dat zij het protocol¹ gebruikt om de totale kosten te verdelen tussen drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. ACM is echter van mening dat dit protocol, dat uitsluitend is bedoeld om de onderlinge vergelijkbaarheid tussen drinkwaterbedrijven te verbeteren, niet geschikt is om deze verdeling te maken. ACM concludeert daarom dat Waternet niet aannemelijk heeft gemaakt dat de drinkwatertarieven alleen de kosten voor drinkwateractiviteiten bevat, zoals vereist in artikel 8 van het Drinkwaterbesluit. Indien Waternet inderdaad kosten voor niet-drinkwateractiviteiten betreft bij

¹ Protocol Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2012.



het berekenen van de drinkwatertarieven, zijn deze tarieven te hoog vastgesteld en zijn de tarieven die Waternet in rekening brengt voor niet-drinkwateractiviteiten te laag. ACM vindt het wenselijk dat de kostentoerekening naar drinkwateractiviteiten wordt aangepast conform de bedoeling van de wet.

Totstandkoming van de tarieven

Waternet behaalt met de gehanteerde tarieven niet meer inkomsten dan de begrote kosten. Hiermee handelt Waternet volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit en zijn de tarieven op totaalniveau kostendekkend. Uit het oogpunt van transparantie vindt ACM het wenselijk dat Waternet inzicht biedt in de kostendekkendheid op tariefniveau. Gelet op het grote aandeel van gegenereerde inkomsten uit de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater, ziet ACM vooral het belang om dit inzicht bij deze tarieven te bieden.



Inhoudsopgave

Management samenvatting	2
1 Inleiding	5
2 Context	6
2.1 Doelstelling tarieftoezicht.....	6
2.2 Wettelijke context advies ACM	6
2.3 Relevante wetsartikelen.....	7
3 Toetsing van drinkwatertarieven	10
3.1 Inhoudelijke toetsing	10
3.2 Werkwijze.....	12
4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet	13
4.1 Betrokken informatie en proces	13
4.2 Algemeen beeld tariefsopbouw 2013 en bedrijfsverslag 2011	13
4.3 Toetsing van de kosten (stap 1)	16
4.4 Toetsing van de tarieven (stap 2)	22
5 Conclusie en advies Waternet	27



1 Inleiding

In 2011 is de nieuwe wetgeving voor de drinkwatersector in werking getreden: de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Met de inwerkingtreding van deze wetgeving is het toezicht op de kostendekkendheid en de totstandkoming van de tarieven voor drinkwater geïntroduceerd.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de ILT) houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; de ILT is gehouden bij de uitoefening van het tarieftoezicht advies te vragen aan ACM. Op 1 november 2013 heeft de ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2013 van drinkwaterbedrijf Waternet. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

Ten behoeve van haar advies heeft ACM getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van Waternet. Daarnaast heeft ACM samen met de ILT een bezoek gebracht aan Waternet op 2 december 2013. Waternet heeft een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken toegezonden. Daarnaast is Waternet in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2013 van Waternet beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.



2 Context

In dit hoofdstuk beschrijft ACM de wettelijke context waarbinnen de toetsing van de tarieven heeft plaatsgevonden.

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

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

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

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

Het tarieftoezicht moet worden geplaatst in het kader van het belang van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening. Tegelijkertijd is uit de totstandkominggeschiedenis van de wet duidelijk dat dit belang niet ten koste mag gaan van het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater en het belang van leveringszekerheid en continuïteit. Kwaliteit van de drinkwatervoorziening staat voorop en alle kosten die nodig zijn om dat te realiseren, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. Daarbij is opgemerkt dat duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening een kernpunt van de wet is en dat drinkwaterbedrijven voldoende moeten investeren om ook op de lange termijn een goede drinkwatervoorziening te verzekeren.⁴

2.2 Wettelijke context advies ACM

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

² Verwijzing naar memorie van toelichting drinkwaterwet

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

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



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 ACM. Op 1 november 2013 heeft de ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2013.

De centrale elementen van het tarieftoezicht zijn de eisen van kostendekkendheid, transparantie en non-discriminatie van de tarieven, welke beginselen in de drinkwaterwet zijn vastgelegd. De consument dient als gebonden afnemer te worden beschermd tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf. Door deze monopoliepositie zou het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening kunnen brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.⁵ De tarieven dienen op transparante wijze tot stand te komen en non-discriminatoire te zijn.

2.3 Relevante wetsartikelen

Drinkwaterwet

Artikel 11

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

Artikel 12

1. Uit de begroting van het drinkwaterbedrijf blijkt op welke wijze de kosten, waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd, in het tarief zijn verwerkt.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf brengt jaarlijks voor 1 oktober aan Onze Minister een verslag uit dat inzicht verschaft in de kosten, waaronder de vermogenskosten, die in het voorafgaande kalenderjaar zijn gehanteerd bij het vaststellen van de tarieven voor de levering van drinkwater en het gerealiseerde bedrijfsresultaat over dat jaar. Het verslag dient voorzien te zijn van een goedkeurende verklaring van een registeraccountant. Onze Minister zendt dit verslag voor het einde van het kalenderjaar aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

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



3. Indien uit het verslag, bedoeld in het tweede lid, blijkt dat het gerealiseerde bedrijfsresultaat de voor dat jaar op basis van artikel 11, tweede lid, bepaalde vermogenskosten overschrijdt, draagt de eigenaar van een drinkwaterbedrijf er zorg voor dat die overschrijding wordt gecompenseerd in de tariefstelling voor het daaropvolgende kalenderjaar.

Drinkwaterbesluit

Artikel 8 In tarief door te berekenen kosten

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

Artikel 9. Raming van omzet en kosten

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

Artikel 10. Kostenposten en toerekening

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf publiceert jaarlijks voor 1 december een overzicht van de tarieven die hij in het daarop volgende kalenderjaar voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater in rekening brengt.
2. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt ten minste onderscheid gemaakt in tarieven voor de volgende posten:
 - a. aansluitkosten,



- b. vastrecht, en
 - c. prijs per kubieke meter geleverd drinkwater.
3. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt bij de tarieven aangegeven hoe deze zijn afgeleid uit de door het drinkwaterbedrijf te maken kosten voor de volgende posten:
- a. operationele kosten,
 - b. afschrijvingen,
 - c. vermogenskosten, en
 - d. belastingen.
4. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt inzicht verschaft in de wijze van kostentoekening voor de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater.

Drinkwaterregeling

Artikel 6. Berekening vermogenskosten

1. De maximaal toegestane vermogenskosten die de eigenaar van een drinkwaterbedrijf mag doorberekenen in het drinkwatertarief worden berekend als het product van de op grond van artikel 10, vierde lid, van het besluit vastgestelde vermogenskostenvergoeding en de activawaarde, bedoeld in artikel 11, vierde lid, van de wet.
2. De activawaarde, bedoeld in het eerste lid, is het gemiddelde van het begrote totaal van de activa per 1 januari en 31 december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend. Liquide middelen worden niet gerekend tot de activawaarde.



3 Toetsing van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

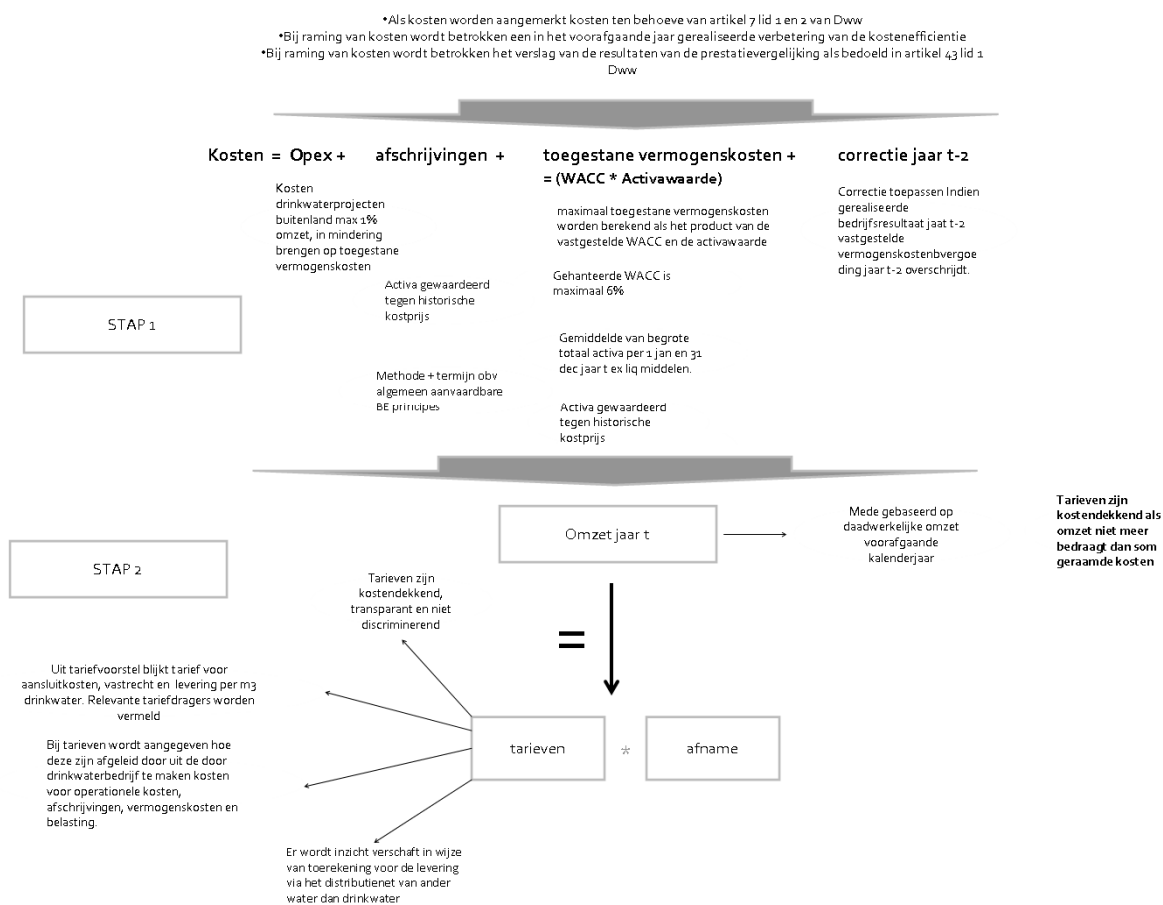
Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan de ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in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

Stap 1: toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen

Stap 2: toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

In het onderstaande schema zijn de onderdelen van deze stappen weergegeven:

van kosten naar omzet naar tarieven



10/27



Stap 1: toetsing van de kosten

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

ACM stelt bij deze stap vast:

- of het drinkwaterbedrijf aannemelijk maakt dat de begrote kosten die worden doorberekend in de tarieven betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet (Dwb artikel 8, eerste lid);
- of het drinkwaterbedrijf heeft vastgesteld of zijn kostenefficiëntie is verbeterd en of hij deze verbetering heeft betrokken bij de raming van de kosten (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel a);
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b)⁶;
- of de begrote kosten voor drinkwatervoorziening in het buitenland niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet en of deze kosten in mindering zijn gebracht op de begrote vermogenskosten (Dwb artikel 8, tweede en derde lid);
- of de afschrijvingskosten voor materiële vaste activa zijn berekend op basis van afschrijvingsmethoden en -termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald (Dww artikel 11, derde lid);
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- of de vermogenskosten die het drinkwaterbedrijf begroot niet meer bedragen dan het product van de door de minister vastgestelde WACC en de begrote activawaarde (Dww artikel 11, tweede lid en Dwr artikel 6, eerste lid);
- of de activawaarde voor dat jaar het gemiddelde is van het begrote totaal van de activa op 1 januari en 31 december (Dwr artikel 6, tweede lid);
- of een eventueel positief verschil tussen bedrijfsresultaat en toegestane vermogenskosten in het jaar t-2 is gecompenseerd in de tarieven voor het jaar t (Dww artikel 12, derde lid)⁷.

Stap 2: toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen of de tarieven zijn berekend volgens de wettelijke eisen.

ACM stelt bij deze stap vast:

- of de raming van de omzet is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (Dwb artikel 9, eerste lid, onderdeel a);
- of het drinkwaterbedrijf een tarievenoverzicht heeft gepubliceerd waarin tenminste de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter zijn opgenomen (Dwb artikel 10, tweede lid);

⁶ Dit is niet van toepassing op de tariefstelling 2013 aangezien de wettelijke prestatievergelijking voor dit tariefjaar nog niet behoefde te worden uitgevoerd.

⁷ Dit is niet van toepassing op de tariefstelling 2013 aangezien voor t-2 (i.c. 2011) nog geen norm voor de toegestane WACC is vastgesteld.



- of de tarieven kostendekkend zijn (Dww artikel 11, eerste lid en Dwb, artikel 9, derde lid) en of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken, zijn berekend aan de hand van een begroting van de kosten voor deze taken (DWb artikel 9, eerste lid, onderdeel b);
- of het drinkwaterbedrijf transparant is over de totstandkoming van deze tarieven uit de kosten die hiervoor worden gemaakt, waarbij onderscheid wordt gemaakt in operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen (Dwb artikel 10, derde lid);
- of het overzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

ACM acht het aannemelijk dat de tarieven van drinkwaterbedrijven transparant en niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid), maar toetst dit niet per drinkwaterbedrijf. Op basis van de verkregen informatie is het voor ACM niet na te gaan of de drinkwaterbedrijven transparant zijn over werkelijk alle tarieven die zij hanteren en of zij deze gelijk toepassen in gelijke gevallen.

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over het voorstel van de drinkwatertarieven 2013 door onder andere:

- zich een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt;
- kennis te nemen van de door het drinkwaterbedrijf uitgevoerde analyse van de gerealiseerde kostenefficiëntie;
- te beoordelen of de door het drinkwaterbedrijf gemaakte schattingen in de kostenramingen redelijk zijn, inclusief de wijze waarop de gerealiseerde kostenefficiëntie daarin is betrokken;
- te beoordelen of de toerekening van kosten aan de in de wet voorgeschreven tariefgroepen in lijn is met de omzet van het voorgaand jaar en na te gaan of de tariefberekeningen rekenkundig kloppen;
- kennis te nemen van de gerealiseerde gegevens uit het bedrijfsverslag en van de (strekking van de) daarbij afgegeven controleverklaring. Indien relevant heeft ACM kennis genomen van bevindingen/beperkingen van de accountant en heeft ACM deze meegenomen in haar beoordeling van de tarieven;
- de gemaakte schattingen in de tariefsopbouw te vergelijken met de gerealiseerde gegevens uit het bedrijfsverslag en het jaarverslag.



4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van Waternet

4.1 Betrokken informatie en proces

In september 2013 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2013 de volgende informatie over Waternet van de ILT ontvangen:

- “Tariefsopbouw 2013”, gedateerd 27 november 2012.
- “Bedrijfsverslag 2011”, gedateerd 26 november 2012, hierna te noemen: bedrijfsverslag 2011. Dit document is voorzien van een goedkeurende controleverklaring van een externe accountant. De tariefsopbouw 2013 en het bedrijfsverslag 2011 beschrijft ACM in 4.2.

Op 2 december 2013 heeft ACM samen met de ILT een bezoek gebracht aan Waternet. Tijdens dit bezoek heeft Waternet een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop Waternet de totale kosten verdeelt over drinkwater en niet-drinkwater activiteiten;
- De wijze waarop Waternet een begroting opstelt;
- De wijze waarop Waternet drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven.

Waternet heeft naar aanleiding van dit bezoek een nieuwe “Tariefsopbouw 2013” aan de ILT gestuurd, gedateerd 9 december 2013, hierna te noemen: tariefsopbouw 2013. Daarnaast heeft Waternet additionele informatie naar de ILT opgestuurd. Deze informatie ziet op de begroting 2013 en de wijze waarop deze wordt opgesteld, daarnaast geven deze stukken een toelichting op de tarieven. Voor zover de additionele informatie is gebruikt bij het opstellen van dit advies, is dit aangegeven in voetnoten.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 17 maart 2014 via de ILT aan Waternet toegestuurd. Waternet is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te reageren op vragen en voorlopige conclusies van ACM in het conceptadvies. In haar reactie heeft Waternet aanvullende informatie toegestuurd. De informatie omvatte onder andere de jaarrekening 2013 van Waternet.

4.2 Algemeen beeld tariefsopbouw 2013 en bedrijfsverslag 2011

De tariefsopbouw 2013 betreft een overzicht van kosten, opbrengsten, tarieven en het aantal administratieve aansluitingen en kubieke meters te leveren drinkwater. Bij de tariefsopbouw 2013 zelf is geen toelichting opgenomen over de totstandkoming van alle cijfermatige elementen.

De kosten, weergegeven in miljoenen euro's, zijn uitgesplitst in de componenten operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen. De totale kosten, ingedeeld in de genoemde kostencomponenten, zijn uitgedrukt in achtereenvolgens ‘kosten per aansluiting’ en ‘kosten per kubieke meter’. De tariefsopbouw 2013 geeft tevens de begrote vermogenskosten als



percentage van het balanstotaal weer, te weten: 5,06%.

De opbrengsten zijn uitgesplitst in 'opbrengsten uit drinkwateractiviteiten', 'opbrengsten ander water' en 'opbrengsten overige niet-drinkwateractiviteiten'. Waternet heeft in het segment 'huishoudelijk gebruik' de volgende tariefsoorten weergegeven: 'aansluittarief' en 'vastrecht' (beide per aansluiting), 'prijs geleverd drinkwater per kubieke meter' en 'prijs geleverd drinkwater onbemeterd'. Ook heeft Waternet het totaal gemiddeld aantal administratieve aansluitingen en de totaal aantal te leveren kubieke meters drinkwater vermeld.

Waternet geeft aan dat de definities en uitgangspunten uit het Protocol Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2012⁸ (hierna: protocol) zijn toegepast bij het opstellen van de tariefsopbouw 2013. Bij de tariefsopbouw 2013 is een accountantsverklaring geen verplichting. Echter een dergelijke verklaring kan aantonen dat het protocol ook daadwerkelijk is toegepast en hoe het bedrijf invulling heeft gegeven aan het protocol.

Alleen op basis van de tariefsopbouw 2013 is de juistheid en redelijkheid van de schattingen en de naleving van het wettelijk kader niet volledig te beoordelen. Een oordeel over de totstandkoming van de tarieven dient derhalve te worden gebaseerd op het samenstel van de diverse stukken waarnaar Waternet verwijst in de tariefsopbouw 2013, de aanvullende documenten die Waternet heeft opgestuurd en de toelichting tijdens het bezoek.

Het bedrijfsverslag 2011 omvat een overzicht van de in 2011 gerealiseerde kosten en opbrengsten en een vergelijking tussen de toegestane en de gerealiseerde vermogenskosten. Het bedrijfsverslag 2011 is voorzien van een controleverklaring met beperking van een externe accountant. In deze verklaring meldt de accountant dat hij van oordeel is dat het bedrijfsverslag 2011 is opgemaakt in overeenstemming met het protocol en de 'invulinstructie Bedrijfsverslag Drinkwaterbedrijven', met daarbij één uitzondering. Dit betreft de opbrengsten engros leveringen. Daarnaast brengt de accountant een ander punt onder de aandacht zonder verder af te doen aan de verklaring. Dit ziet op de kosten van de levering van industrieel water.

Het is ACM niet bekend welke interpretaties de accountant van Waternet bij de totstandkoming van zijn oordeel had en of deze overeenstemmen met die van accountants van andere drinkwaterbedrijven. Desgevraagd geeft Waternet aan dat het bedrijfsverslag 2011 is opgesteld conform de invul- en auditinstructie van het protocol. ACM heeft geconstateerd dat (de invul- en auditinstructie van) het protocol ruimte laat voor interpretatie, zoals bij het elimineren van kosten voor niet-drinkwateractiviteiten. ACM had graag de interpretatie van de account in het bijzonder bij dit onderwerp willen betrekken bij haar advies aan ILT, maar ACM beschikt niet over deze informatie.

In onderstaande tabel worden de kosten en opbrengsten die Waternet heeft begroot voor 2013 vergeleken met die in 2012. Op basis van reactie van Waternet op het conceptadvies gaat ACM hier

⁸ Dit protocol heeft tot doel om op objectieve wijze de prestaties van de drinkwaterbedrijven te meten en te vergelijken. Het protocol is door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (I&M). Het protocol bevat een gedetailleerde uitwerking van de wijze waarop de prestatievergelijking uitgevoerd dient te worden.



uit van de begroting 2012 inclusief en gros. Daarnaast wordt de begroting voor 2013 vergeleken met de realisaties in 2011 op basis van het bedrijfsverslag 2011. De begrote opbrengsten en operationele kosten voor het jaar 2013 zijn lager dan in 2012. De afschrijvingen en vermogenskosten zijn hoger en de belastingen lager begroot. De begrote opbrengsten en kosten in 2013 zijn over het algemeen lager dan de gerealiseerde cijfers in 2011 op basis van het bedrijfsverslag. Vooral de belastingen zijn beduidend lager. Op basis van de tariefsopbouw 2013 wordt niet duidelijk, waarom bepaalde kosten dalen en andere stijgen. Uit het bedrijfsverslag 2011 blijkt eveneens niet wat de ratio is achter de verwachte kostenveranderingen. Op basis van de additionele informatie is meer inzicht verkregen welke in de volgende paragrafen wordt toegelicht en meegenomen in het advies. In 4.3 gaat ACM nader in op de ontwikkeling van de opbrengsten en individuele kostenposten op basis van de aanvullende informatie.

15/27

Drinkwateractiviteiten in EUR mln	Begroting 2013	Begroting 2012	Realisatie 2011	Afwijking begroting 2013 t.o.v. 2012	Afwijking begroting 2013 t.o.v. realisatie 2011
Opbrengsten	107,50	109,55	109,60	-1,9%	-1,9%
Operationele kosten	69,60	70,01	68,92	-0,6%	1,0%
Afschrijvingen	21,70	20,74	20,98	4,6%	3,4%
Vermogenskosten	15,70	14,82	15,62	5,9%	0,5%
Belastingen	0,50	4,04	4,06	-87,6%	-87,7%
Totale kosten	107,50	109,61	109,58	-1,9%	-1,9%
Kosten buitenlandse (MDG) activiteiten 1% regeling	-	1,00	1,00	-100,0%	-100,0%
Gemiddeld balanstotaal (activa waarde)	309,50	309,50	309,50	-	-
WACC (als % van de activa waarde)	5,06%	4,79%	5,05%	5,7%	0,3%

Tabel: overzicht begrotingen en realisatie drinkwaterkosten en opbrengsten

In onderstaande tabel worden de tarieven 2013 vergeleken met de tarieven 2012. Daarnaast worden de tarieven 2011 weergegeven. Het aansluittarief en het vastrecht tarief zijn gelijk gebleven. De prijs voor drinkwater per m3 en drinkwater onbemeterd is afgenomen. Op basis van de tariefsopbouw 2013 wordt niet duidelijk waarom sommige tarieven gelijk blijven en andere dalen. Op basis van de additionele informatie is meer inzicht verkregen welke in de volgende paragrafen wordt toegelicht en meegenomen in het advies. In 4.4. gaat ACM verder in op de totstandkoming van de tarieven op basis van deze aanvullende informatie.

Tarieven in EUR excl. Belasting en BTW	2013	2012	2011	Afwijking 2013 tov 2012
Aansluittarief	1090,00	1090,00	1043,80	0,0 %
Vastrecht (per aansluiting)	42,15	42,15	42,15	0,0%
Verbruik per m3	1,24	1,26	1,26	- 1,6%



Onbemeerd	39,46	40,27	32,97	- 2,0%
-----------	-------	-------	-------	--------

Tabel: drinkwatertarieven in de jaren 2011 tot en met 2013

4.3 Toetsing van de kosten (stap 1)

Begrotingsmethodiek

Waternet heeft ter onderbouwing van de tariefsopbouw 2013 de begroting voor het jaar 2013 aangeleverd (hierna: begroting 2013).⁹ De begroting 2013 wordt opgesteld overeenkomstig de richtlijnen van de Amsterdamse begrotingscirculaire en de Kadernota Amsterdam 2013. Uitgangspunt bij het opstellen van de begroting 2013 is het hanteren van de nullijn. Daarnaast heeft Waternet in de begroting door inzet van middelen uit het egalisatiefonds een verlaging van de drinkwatertarieven van 2% opgenomen. De begroting 2013 omvat onder meer een kostenraming, een opbrengstenraming en een investeringsstaat. De begroting 2013 is onder meer gebaseerd op de begroting uit het jaar 2012, realisaties over het jaar 2011 en een actualisatie over het jaar 2012.

Aansluiting op begroting 2013

ACM heeft van Waternet de begroting 2013 ontvangen, zoals deze door Waternet naar het college van Burgemeester en wethouders is verzonden.¹⁰ ACM constateert dat er verschillen zitten in de begrote kosten en opbrengsten zoals opgenomen in de tariefsopbouw 2013 en de begroting 2013. Waternet heeft tevens een aansluiting aangeleverd tussen deze documenten. De begroting gaat op hoofdlijnen uit van een onderscheid naar de algemene dienst, de drinkwatertaak en de rioleringstaak. Binnen de drinkwatertaak is naast enkel drinkwatergerelateerde activiteiten ook de activiteit industriewater opgenomen. Vanuit de totale begroting voor de drinkwatertaak wordt voor zowel kosten als opbrengsten vervolgens een aansluiting gemaakt naar de tariefsopbouw 2013 door het vermeerderen/verminderen van posten voor niet-drinkwateractiviteiten, in casu industriewater.

Daarnaast heeft Waternet als aanvullende informatie een aansluiting tussen de gerealiseerde kosten 2011 en de begrote kosten 2013 (hierna: aansluiting 2011-2013)¹¹ aangeleverd. Waternet geeft in de aansluiting 2011-2013 de ontwikkeling van de kosten weer, uitgesplitst naar onder meer indexatie, efficiëntie en kostenverlagende maatregelen, kostenverhogende maatregelen en overige kostenontwikkelingen. Waternet heeft een toelichting gegeven bij de ontwikkelingen.

ACM maakt uit het voorgaande op dat Waternet bij het ramen van de kosten voor het jaar 2013 rekening heeft gehouden met de gerealiseerde kosten 2011 en de geactualiseerde kosten van 2012. Artikel 9, eerste lid van het Drinkwaterbesluit schrijft voor dat bij de raming van de omzet voor het jaar 2013 gebruik dient te worden gemaakt van de realisaties in het jaar 2011. De begrote omzet

⁹ Document "Begroting 2013 Waternet Amsterdamse taken", d.d. 18 juni 2012.

¹⁰ Document "Begroting 2013 Waternet Amsterdamse taken", d.d. 18 juni 2012.

¹¹ Bijlage 1 van reactie van Waternet op het conceptadvies "Aansluiting realisatie 2011 en begroting 2013 Waternet", d.d. 23 april 2014.



volgt echter de begrote kosten. Dientengevolge dienen de kosten ook mede gebaseerd te zijn op de realisaties in het jaar 2011. De kosten over opeenvolgende jaren zijn vergelijkbaar, wat tevens blijkt uit de kosten in het bedrijfsverslag 2011 en de begrote kosten voor het jaar 2013, die grotendeels gebaseerd zijn op actualisaties over het jaar 2012. ACM stelt vast dat Waternet (indirect) de realisaties over het jaar 2011 heeft meegenomen om de begroting voor het jaar 2013 te bepalen, omdat de actualisaties over het jaar 2012 hiervoor zijn gebruikt. ACM concludeert hiermee dat Waternet voldoet aan het vereiste in artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit. Dit blijkt ook uit de analyse in 4.4.

Toetsing specifieke kostenonderdelen

Indeling kosten

De kostenraming voor 2013 van Waternet voor drinkwateractiviteiten is ingedeeld in: operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen. Dit is conform het vereiste in artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

Kostenefficiëntie

Uit de begroting 2013 blijkt dat Waternet als uitgangspunt een nullijn hanteert voor het opstellen van begrotingen. In het jaar 2013 is additioneel een daling van 2% op de drinkwatertarieven doorgevoerd.

ACM constateert dat Waternet de inflatiestijging voor operationele kosten compenseert met efficiëntiemaatregelen. In de aansluiting 2011-2013 wordt daarmee aangesloten bij de nullijn zoals opgenomen in de begroting 2013. Waternet noemt diverse posten waarop kostenefficiëntie is doorgevoerd, waaronder het niet doorrekenen van inflatie. Waternet heeft aangegeven dat de gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie is betrokken bij de begroting 2013 en de tariefsopbouw 2013, omdat de begroting voor 2013 uitgaat van de realisaties uit 2011 en de actualisaties over 2012. ACM ziet dit onderbouwd met de begroting 2013 en de aansluiting met de tariefsopbouw 2013. ACM meent dat Waternet strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit; ACM beschikt niet over gegevens van de behaalde kostenefficiëntie van Waternet in het jaar 2011 en hoe deze is vetaald in de begroting 2013. Niettemin heeft Waternet wel aannemelijk gemaakt dat een vorm van kostenefficiëntie is betrokken bij de raming van de kosten, te weten dat Waternet een nullijn hanteert en dat dit wordt gerealiseerd met verschillende efficiëntiemaatregelen.

Niet-drinkwatergerelateerde activiteiten

In de tariefsopbouw 2013 zijn de niet-drinkwatergerelateerde opbrengsten geraamd op EUR 0,7 mln. Dit is circa 0,6% van de totale begrote opbrengsten van Waternet.¹² ACM heeft in de toetsing van de drinkwatertarieven van Waternet over het jaar 2012 geconcludeerd dat Waternet ook niet-

¹² De totale omzet bedraagt EUR 108,2 mln (107,5 + 0,7). Hiervan bedraagt de niet-drinkwateropbrengst EUR 0,7 mln (bron: tariefsopbouw 2013).



drinkwatergerelateerde activiteiten heeft. Ook uit de begroting 2013 volgt dat Waternet niet-drankwatergerelateerde activiteiten uitvoert. Zo worden de baten en lasten van de drinkwatertaak in de begroting 2013 enkel begroot op het totaal, waardoor dit zowel de levering van drinkwater als industriewater omvat.¹³ Waternet heeft op basis van aanvullende informatie inzichtelijk gemaakt dat gedetailleerdere verdelingen naar niet-drankwater beschikbaar zijn. Uit de onderbouwing van de tariefsopbouw 2013 kan ACM echter niet opmaken op welke wijze de kosten en opbrengsten zijn toegerekend aan drinkwater- en niet drinkwateractiviteiten.

De vraag of de kosten die Waternet in haar tariefsopbouw 2013 heeft opgenomen alleen de drinkwateractiviteiten betreffen, kan op basis van de tariefsopbouw zelf en de daarbij verstrekte toelichting niet worden beantwoord. Waternet stelt in de toelichting bij de tariefsopbouw 2013 dat deze tariefsopbouw is opgesteld overeenkomstig het protocol, dat onder meer richtlijnen bevat voor de splitsing van totale kosten in drinkwateractiviteiten en niet-drankwateractiviteiten. Het protocol geeft aan dat eventuele kosten van niet-drankwateractiviteiten die niet worden gedekt met de opbrengsten, als kosten worden aangemerkt voor drinkwateractiviteiten. Op basis van de ontvangen gegevens blijken de opbrengsten uit niet-drankwater hoger te zijn dan de kosten. De kosten voor niet-drankwateractiviteiten lijken dus niet verschoven te zijn naar drinkwateractiviteiten. Echter, vanwege het toepassen van het protocol, is het de vraag of kosten voor niet-drankwater op een juiste wijze zijn bepaald, waardoor de eerdere constatering niet hoeft op te gaan.

De toepassing van het protocol bij de tariefsopbouw 2013 is echter niet gevalideerd door een externe accountant. De externe accountant heeft wel verklaard dat het bedrijfsverslag 2011 is opgesteld in overeenstemming met het protocol, met daarbij één uitzondering. De uitzondering betreft het opnemen van de opbrengsten van en gros-leveringen. Waternet geeft aan dat de tariefsopbouw 2013 ook conform de uitgangspunten van het bedrijfsverslag 2011 en daarmee het protocol zijn opgesteld. ACM heeft niet kunnen vaststellen of door het gebruik van het protocol kosten voor niet-drankwateractiviteiten zijn verschoven naar drinkwateractiviteiten. ACM concludeert daarom dat Waternet niet (voldoende) aannemelijk heeft gemaakt dat geraamde activa, kosten en omzet uitsluitend betrekking hebben op de drinkwateractiviteiten zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet.

In aanvulling op de beschrijving van de ontwikkeling in kostensoorten zet ACM hieronder ook haar bevindingen uiteen ten aanzien van de scheiding van drinkwater en niet-drankwateractiviteiten. Deze bevindingen leiden niet tot een andere conclusie dan hierboven uiteengezet, maar geven meer inzicht in de analyse van ACM.

Operationele kosten

Volgens het bedrijfsverslag 2011 bedroegen de operationele kosten in 2011 EUR 68,92 mln. In de kostenraming voor 2012 zijn de operationele kosten, inclusief en gros levering, begroot op EUR 70,01 mln: een stijging van 1,6% ten opzichte van de gerealiseerde cijfers van 2011. Waternet begroot de operationele kosten in 2013 op EUR 69,60 mln. Dit is een stijging van 1,0% ten opzichte

¹³ Document "Begroting 2013 Waternet Amsterdamse taken", d.d. 18 juni 2012, p. 17.



van de realisatie van 2011, en een daling van 0,6% ten opzichte van de begroting in 2012. In de begroting 2013 van Waternet zijn eveneens begrote kosten opgenomen. Voor de Drinkwatertaak betreft dit voor de begrote kosten 2013 onder meer de post 'Overig' van EUR 70,5 mln. Het verschil met de begrote operationele kosten uit de tariefsopbouw 2013 bedraagt EUR 0,9 mln. ACM kan door de aangeleverde aansluiting tussen de begroting 2013 en de tariefsopbouw 2013 herleiden waar dit verschil door wordt veroorzaakt, te weten door belastingen en niet-drinkwateractiviteiten.

Afschrijvingen en waardering materiële vaste activa

Waternet begroot de afschrijvingen in 2013 op EUR 21,7 mln. Dit is een stijging ten opzichte van de begroting 2012 van 4,6% en ten opzichte van de realisatie 2011 van 3,4%. Daarnaast constateert ACM het gemiddelde balanstotaal met EUR 309,5 mln stabiel blijft in de realisatie 2011 en de tariefsopbouw 2012 en 2013. Waternet geeft als verklaring voor de stijgende afschrijvingen bij het gelijk blijvende balanstotaal dat activa uit het verleden met een langere levensduur worden afgeschreven en dat er relatief meer investeringen met een kortere levensduur worden gedaan.

De afschrijvingen in de tariefsopbouw 2013 vinden ongeveer een aansluiting op de cijfers uit de begroting 2013, zijnde EUR 21,8 mln. Het verschil bedraagt EUR 0,1 mln. ACM kan door de aangeleverde aansluiting tussen de begroting 2013 en de tariefsopbouw 2013 herleiden waar dit verschil door wordt veroorzaakt, te weten door niet-drinkwateractiviteiten

Uit de tariefsopbouw 2013 blijkt dat Waternet haar materiële vaste activa waardeert tegen de historische kostprijs. In de toelichting bij de tariefsopbouw 2013 wordt verwezen naar het protocol. Het protocol gaat bij deze waardering uit van het jaarverslag tenzij niet is gewaardeerd tegen historische kostprijs. Dat is het geval bij Waternet. Volgens het jaarverslag worden de afschrijvingen gebaseerd op de geschatte economische levensduur en berekend op basis van een vast percentage van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Aangezien Waternet in de tariefsopbouw 2013 de grondslagen hanteert uit het jaarverslag, constateert ACM dat de berekening van materiële vaste activa en afschrijvingen in tariefsopbouw 2013 van Waternet in overeenstemming is met artikel 11, derde en vierde lid van de Drinkwaterwet.

Vermogenskosten

Waternet begroot de vermogenskosten in 2013 op EUR 15,7 mln en de kosten voor "MDG activiteiten" (drinkwaterprojecten in het buitenland) op EUR 0,0 mln. ACM constateert dat de raming van de vermogenskosten een stijging is van 5,9% ten opzichte van het jaar 2012 en een stijging van 0,5% ten opzichte van de realisatie 2011. De kosten voor "MDG activiteiten" zijn voor 2013 begroot op nihil, terwijl in de tariefsopbouw 2012 en in de realisatie 2011 hiervoor nog EUR 1 mln was opgenomen. Waternet heeft aangegeven dat met ingang van 2013 de kosten voor MDG activiteiten geen onderdeel meer vormen van de Waternet administratie. De verhouding van deze kosten ten opzichte van de omzet uit drinkwateractiviteiten (0,0%) ligt onder het wettelijke maximum van 1% voor dergelijke kosten. Waternet handelt hiermee conform artikel 8, tweede en derde lid van het Drinkwaterbesluit.



De begrote vermogenskosten ter grootte van EUR 15,7 mln bedragen 5,06% van het door Waternet bepaalde gemiddelde balanstotaal, hetgeen onder het maximum ligt dat de Minister heeft vastgesteld. Waternet handelt hiermee conform artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet en artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling.

ACM constateert met betrekking tot de vermogenskosten een verschil met de vermogenskosten in de begroting 2013 van Waternet, welke voor het jaar 2013 EUR 17,7 mln bedragen. ACM kan door de aangeleverde aansluiting tussen de begroting 2013 en de tariefsopbouw 2013 herleiden waar dit verschil door wordt veroorzaakt, te weten door het jaarresultaat op rentekosten en niet-drinkwateractiviteiten

Het gemiddelde balanstotaal 2013 als bedoeld in artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling, bedraagt volgens Waternet EUR 309,5 mln. Dit is gelijk aan het gemiddelde balanstotaal van EUR 309,5 mln in de realisatie 2011 en de tariefsopbouw 2012. Uit de tariefsopbouw 2013 kan ACM niet afleiden hoe het gemiddelde balanstotaal is bepaald en hoe dit samenhangt met de begroting 2013. ACM constateert dat er een verschil bestaat met de boekwaarde op de drinkwatertaak in de begroting 2013 van Waternet. De boekwaarde bedraagt daar per 1 januari 2013 EUR 317,0 mln en per 1 januari 2014 EUR 324,4 mln. Op basis van die gegevens is een gemiddelde boekwaarde van EUR 320,7 mln af te leiden. Het is voor ACM onduidelijk waar het verschil van EUR 11,2 mln met de tariefsopbouw 2013 door wordt gevormd. Waternet heeft in reactie hierop aangegeven dat de tariefsopbouw 2013 uitgaat van het gemiddelde balanstotaal in 2011. Reden hiervoor is dat het voor Waternet duidelijk is dat investeringen achterblijven bij de in de begroting 2013 opgenomen balanstotalen. Waternet geeft aan dat het hanteren van de lagere balanswaarde op basis van het jaar 2011 prudent is, omdat zo een hogere vermogenskostenvoet resulteert.

Op basis van de door Waternet aangeleverde informatie concludeert ACM dat Waternet niet voldoet aan het hanteren van het balanstotaal op basis van het gemiddelde van de begrote totaal van de activa op 1 januari en 31 december 2013, en daarmee niet voldoet aan het gestelde in artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling. ACM benadrukt dat het lagere gehanteerde gemiddelde balanstotaal niet tot een andere conclusie leidt over het voldoen aan artikel 8, tweede en derde lid van het Drinkwaterbesluit.

Belastingen

Uit de vermelding van de begrote kosten blijkt in 2013 ten opzichte van 2011 een daling van de belastingen, als gevolg van de afschaffing in 2012 van de grondwaterbelasting. Deze daling is ingezet in het jaar 2012, maar was nog geen onderdeel van de begrote kosten in de tariefsopbouw 2012.

Zoals reeds aangegeven bij het onderdeel met betrekking tot operationele kosten zijn de belastingen niet apart opgenomen in de begroting 2013. Het verschil tussen de begrote post overig voor 2013, welke onder meer de operationele kosten en de belastingen betreft, met de raming in de tariefsopbouw 2013 bedraagt EUR 0,4 mln. ACM kan door de aangeleverde aansluiting tussen de



begroting 2013 en de tariefsopbouw 2013 herleiden waar dit verschil door wordt veroorzaakt, te weten door niet-drinkwateractiviteiten.



4.4 Toetsing van de tarieven (stap 2)

Opbrengsten

De opbrengsten als vermeld in de tariefsopbouw 2013 bestaan uit 'opbrengsten uit drinkwateractiviteiten' (EUR 107,5 mln) en 'opbrengsten ander water' (EUR 0,5 mln). In de tariefsopbouw 2013 geeft Waternet aan geen opbrengsten voor 'overige niet-drinkwateractiviteiten' te hebben. Hieruit maakt ACM op dat Waternet geen werkzaamheden verricht voor 'overige niet-drinkwateractiviteiten'.

De tariefsopbouw 2013 verschaft geen inzicht in de toerekening van kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater, zoals voorgeschreven in artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit. Desgevraagd heeft Waternet aangegeven dat zij aparte kostenplaatsen heeft ingericht voor het bijhouden van de kosten van 'ander water'. Waternet heeft tevens een bestand aangeleverd waaruit de financieel administratief gescheiden behandeling van drinkwateractiviteiten en 'ander water' activiteiten blijkt. Deze informatie toont aan dát de kosten voor drinkwater en 'ander water' worden gescheiden. Op basis van deze informatie is echter niet te beoordelen of de kosten op de juiste manier worden gescheiden. Zo is bijvoorbeeld geen informatie beschikbaar over de wijze waarop niet rechtstreeks toerekenbare kosten worden toegewezen aan drinkwater of 'ander water'.

De begrote opbrengsten (EUR 107,5 mln) uit drinkwater als vermeld in de tariefsopbouw 2013 zijn gelijk aan de kostenraming voor drinkwater. ACM constateert dat Waternet in overeenstemming handelt met artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Waternet heeft inzichtelijk gemaakt hoe de begrote opbrengst voor drinkwater aansluit op de drinkwatertarieven (zie onderstaande tabel). Uit deze cijfers blijkt dat 90% van de opbrengsten van Waternet wordt gerealiseerd door de tarieven voor vastrecht, verbruik en meterhuur. De opbrengsten voor 'ander water' bestaan volledig uit de opbrengsten voor de levering van industriewater.

Begroting Opbrengsten Drinkwater	Bedrag in EUR
Vastrecht	13.031.000
Verbruik gemeten	59.784.900
Verbruik ongemeten	24.922.380
Korting verbruik ongemeten	-2.214.800
Meterhuur*	1.189.000
<i>Subtotaal</i>	<i>96.712.480</i>
Engros vastrecht	284.000
Engros verbruik	10.259.600
Bijzondere leveringen	215.600
<i>Subtotaal</i>	<i>10.759.220</i>
Totaal	107.471.700

* Zakelijke gebruikers betalen meterhuur in plaats van vastrecht. Aangezien de meterhuur een vast bedrag per jaar is behandelt ACM meterhuur als vastrecht

Tabel: Begroting drinkwater opbrengsten Waternet 2013



Tarief- en afzetsystematiek

In de tariefsopbouw 2013 maakt Waternet inzichtelijk welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor de totale tariefinkomsten. Zoals in paragraaf 4.3 beschreven handelt daarmee Waternet conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor het inzicht in de totstandkoming van de individuele tarieven zou het drinkwaterbedrijf bij de tarieven dienen aan te geven hoe deze zijn afgeleid uit de te maken operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen voor deze tarieven. Daarmee toont zij inzicht of het tarief in redelijke verhouding staat tot de kosten.

Desgevraagd heeft Waternet haar tarief- en afzetsystematiek verder toegelicht. De tarieven van Waternet worden politiek-bestuurlijk vastgesteld. Het budgetrecht ligt bij de Gemeenteraad van Amsterdam. Het bestuur van Waternet is bevoegd de tariefsbepalingen vast te stellen zolang daarin geen politiek gevoelige wijzigingen worden doorgevoerd.

In 1999 is begonnen met het installeren van watermeters. Nu wordt nog aan circa 30% van administratieve aansluitingen onbemeterd geleverd. Voor deze klanten geldt een eenheden tarief (bijvoorbeeld woonoppervlakte, aantal douches, baden, enz.). Het gemiddeld aantal eenheden per onbemeterde aansluiting is 4,2. Waternet streeft er naar dat de tarieven voor onbemeterde levering en bemeterde levering bij gemiddeld gebruik nagenoeg gelijk zijn. Waternet stelt de tarieven overigens zodanig vast dat bij gemiddeld verbruik de tarieven voor onbemeterde levering iets hoger liggen dan voor bemeterde levering. Dit verschil moet er voor dat afnemers een prikkel hebben om een watermeter te installeren.

Het vastrecht tarief is sinds de introductie van de watermeter nauwelijks gewijzigd. Destijds diende het vastrecht tarief vooral ter dekking van de kosten van de uitrol van de watermeter. Uit oogpunt van waterbesparing kiest de gemeenteraad er voor om de verbruikstarieven op te hogen en de vastrecht tarieven laag te houden. Waar mogelijk streeft Waternet er naar om de vastrecht tarieven te verhogen.

Huishoudens met een watermeter betalen een vastrecht tarief, echter midden- en kleinbedrijven betalen geen vastrecht, maar meterhuur. Het vragen van vastrecht ondervond namelijk weerstand bij de gemeente. ACM ziet geen wezenlijk verschil tussen een vastrecht tarief en een meterhuur tarief. In beide gevallen wordt een vast bedrag per jaar in rekening gebracht ongeacht het verbruik. ACM behandelt het meterhuur tarief dan ook als een vastrecht tarief voor zakelijke gebruikers.

In de begroting 2013 heeft Waternet prognoses opgenomen voor de verwachte afzet in 2013. Deze prognoses komen nagenoeg overeen met de afzet in voorgaande jaren. Het gemiddeld gebruik per inwoner neemt af terwijl het aantal inwoners toeneemt. Per saldo blijft de afzet daardoor stabiel. In de begroting 2013 is naast een prognose van de afzet tevens een prognose van het gebruik per huishouden opgenomen. Een prognose van de stijging van het aantal inwoners is hier niet in opgenomen maar valt uit deze gegevens af te leiden. Desgevraagd laat Waternet weten dat de prognose van het aantal inwoners wordt gebaseerd op gegevens van Bureau Onderzoek & Statistiek



van de Gemeente Amsterdam. Daarnaast analyseren de Dienst Ruimtelijke Ordening en de Dienst Economische Zaken van de gemeente de ontwikkelingen van de klant categorieën klein-, midden- en grootverbruik. Waternet heeft aannemelijk gemaakt voor ACM dat Waternet handelt in lijn met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit. Dit artikel schrijft voor dat bij de raming van de omzet voor het jaar 2013 gebruik dient te worden gemaakt van de realisaties in het jaar 2011.

Tarieven

In de tariefsopbouw 2013 vermeldt Waternet tarieven voor 'nieuwe aansluitingen', 'vastrecht', 'geleverd drinkwater (m3)' en 'geleverd drinkwater onbemeterd'. Dit is overeenkomstig artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

Vastrecht

Waternet hanteert een uniform vastrechtstarief voor alle huishoudelijke gebruikers van EUR 42,15. Voor zakelijke gebruikers wordt geen vastrechtstarief in rekening gebracht. Zakelijke gebruikers betalen meterhuur in plaats van een vastrechtstarief. ACM ziet geen wezenlijk verschil tussen een tarief voor meterhuur en een vastrechtstarief en behandelt de meterhuur daarom als vastrecht. De meterhuur is afhankelijk van de grootte van de aansluiting.

Desgevraagd heeft Waternet informatie aangeleverd over het aantal aansluitingen per aansluitcategorie. In onderstaande tabel is het aantal aansluitingen per categorie, het tarief voor meterhuur of vastrecht en de opbrengst voor 2013 weergegeven. Het lijkt te gaan om realisaties over 2013. De opbrengst (14,46 mln) wijkt daardoor af van de begroting voor vastrecht (13,03 mln) en meterhuur (1,19 mln).



Aansluiting	Tarief in EUR	Huishoudelijk	Klein zakelijk	Groot zakelijk	Opbrengst in EUR
1,5 m ³ /h	42,15	314.743	5.753	0	13.266.417,45
2,5 m ³ /h	42,15	0	9.914	4	418.043,70
3,5 m ³ /h	49,00	0	4.191	14	206.045,00
5 m ³ /h	54,00	0	35	0	1.890,00
6 m ³ /h	59,00	0	259	0	15.281,00
10 m ³ /h	75,00	0	2.446	57	187.725,00
15 m ³ /h	118,00	0	264	37	35.518,00
20 m ³ /h	135,00	0	1	0	135,00
25 m ³ /h	142,50	0	6	0	855,00
30 m ³ /h	150,00	0	127	44	25.650,00
40 m ³ /h	164,00	0	35	9	7.216,00
50 m ³ /h	195,00	0	78	61	27.105,00
60 m ³ /h	213,00	0	25	21	9.798,00
100 m ³ /h	276,00	0	0	0	0
150 m ³ /h	341,00	0	4	13	5.797,00
250 m ³ /h	470,00	0	2	13	7.050,00
400 m ³ /h	634,00	0	0	5	3.170,00
600 m ³ /h	793,00	0	0	1	793,00
Totaal		314.743	23.140	279	14.460.978,00

Tabel: vastrechtstarieven 2013 Waternet

Verbruik

Waternet brengt een uniform verbruikstarief in rekening voor bemeterde aansluitingen van EUR 1,24 per m³. Dit tarief geldt voor zowel huishoudelijk als zakelijk aangeslotenen. De verwachte afzet voor bemeterde aansluitingen is 48,2 mln m³ hetgeen leidt tot de verwachte opbrengst voor gemeten verbruik zoals vermeldt in de tabel met begrote drinkwateropbrengsten. Waternet levert daarnaast ook aan huishoudens zonder meter. Voor deze onbemeterde aansluitingen wordt een vast tarief in rekening gebracht. Dit tarief is EUR 39,46 per berekeningseenheid. Berekeningseenheden zijn: een vertrek van 6 m² of groter, een keuken, een kuipbad, een tuin groter dan 65 m² en een garage. Desgevraagd heeft Waternet aangegeven dat het aantal administratieve aansluitingen zonder watermeter 148.016 is. In totaal worden er 631.501 berekeningseenheden in rekening gebracht. Gemiddeld dus 4,2 eenheden per onbemeterde aansluiting. Het totale bedrag voor een gemiddeld huishouden komt daardoor op EUR 167,69 en de totale opbrengsten van onbemeterde levering zijn 24,9 mln.

Aansluittarief voor nieuwe aansluitingen

In de tariefsopbouw 2013 wordt een aansluittarief vermeldt van EUR 1.090,00. Dit komt overeen met het aansluittarief voor de aansluitcategorie met de kleinste aansluitingen in het vaststellingsbesluit tarieven van Waternet. Hierin staan ook nog andere aansluittarieven. Het aansluittarief is afhankelijk



van de grootte van de aansluiting. Onderstaande tabel geeft de aansluittarieven per aansluitcategorie weer. Daarnaast wordt nog een aanvullend tarief in rekening gebracht voor aansluitingen op een woonboot.

Aansluitcategorie	Koper	Polyetheen	Tarief in EUR
1,5	t/m 22 mm	t/m 25 mm	1.090,00
2,5	t/m 28 mm	t/m 32 mm	1.127,00
3,5	t/m 35 mm	t/m 40 mm	1.127,00
10	t/m 54 mm	t/m 63 mm	1.574,00

In de begroting van de opbrengsten is geen post voor opbrengsten uit het aansluittarief opgenomen. Desgevraagd laat Waternet weten dat het tarief voor het leggen van een aansluiting niet volledig de kosten dekt. Het verschil tussen de kosten en het aansluittarief wordt als investering opgenomen in de begroting.

Overige tarieven

Naast de tarieven voor vastrecht, meterhuur, verbruik en nieuwe aansluitingen brengt Waternet nog enkele andere tarieven in rekening. In het vaststellingsbesluit tarieven worden ook nog tarieven vermeldt voor:

- tijdelijke doeleinden (kermis, circus, manifestatie en dergelijke)
- brandblusdoeleinden
- verhuur van aansluitstukken op brandkranen en van waterwagens
- administratiekosten bij niet tijdige betaling
- administratiekosten bij verhuizing
- boetes voor weigering plaatsing watermeter
- boetes voor weigeren doorgeven meterstanden
- verzegeling van gemeten leveringen
- verzegeling, controle en ontzegeling van ongemeten levering
- controle en hercontrole van de drinkwaterinstallatie

Desgevraagd laat Waternet weten dat alle tarieven zien op drinkwateractiviteiten. De brandkranen in het verzorgingsgebied Amsterdam worden voor een bedrag van € 0,9 miljoen door Waternet onderhouden. De financiering geschiedt via de Algemene Dienst van de gemeente Amsterdam en dus niet via de drinkwatertarieven.

ACM merkt op dat er tarieven worden gehanteerd voor drinkwateractiviteiten waar geen opbrengsten voor zijn in de door Waternet aangeleverde begroting van de opbrengsten voor drinkwater. Het is voor ACM derhalve niet duidelijk of en hoe deze tarieven in de begroting verwerkt zijn.



5 Conclusie en advies Waternet

In vergelijking tot de informatie waarover ACM beschikte over het tariefjaar 2012, heeft Waternet over het jaar 2013 aanmerkelijk meer toelichting gegeven over de totstandkoming van de drinkwatertarieven. ACM is van mening dat hierdoor de transparantie over de kosten die Waternet betreft en de wijze waarop Waternet de tarieven berekent is toegenomen.

Met de toegenomen transparantie concludeert ACM dat Waternet grotendeels voldoet aan de eisen die de wetgeving stelt aan de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Op enkele punten blijft ACM echter kritisch, met name over de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten en het verschaft inzicht in de wijze waarop de tarieven worden berekent uit de begrote kosten.

ACM heeft financiële gegevens van Waternet ontvangen waaruit blijkt dat Waternet een realistische begroting heeft gemaakt van de kosten voor 2013. Waternet verklaart dat zij het protocol gebruikt om de totale kosten te verdelen tussen drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. ACM is echter van mening dat dit protocol, dat uitsluitend is bedoeld om de onderlinge vergelijkbaarheid tussen drinkwaterbedrijven te verbeteren, niet geschikt is om deze verdeling te maken. ACM concludeert daarom dat Waternet niet aannemelijk heeft gemaakt dat de drinkwatertarieven alleen de kosten voor drinkwateractiviteiten bevat, zoals vereist in artikel 8 van het Drinkwaterbesluit. Indien Waternet inderdaad kosten voor niet-drinkwateractiviteiten betreft bij het berekenen van de drinkwatertarieven, zijn deze tarieven te hoog vastgesteld en tarieven die Waternet in rekening brengt voor niet-drinkwateractiviteiten te laag.

ACM concludeert op dat de tarieven op totaalniveau kostendekkend zijn, maar heeft geen inzicht in de relatie tussen kosten en tarieven. Uit het oogpunt van transparantie vindt ACM het wenselijk dat Waternet inzichtelijk maakt welke kosten terechtkomen in de tarieven voor levering van drinkwater en welke kosten in de tarieven voor vastrecht.